

Szegedi Tudományegyetem  
Természettudományi és Informatikai Kar  
Földtudományok Doktori Iskola  
Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék

**A FRANCIAORSZÁGI KISTÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK  
SZEREPE  
A TERÜLET- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS RENDSZERÉBEN**

Doktori (Ph.D.) értekezés

**Korom Annamária**

**Témavezető**  
Dr. Csatári Bálint  
egyetemi docens

Szeged  
2014

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>ÁBRÁK JEGYZÉKE .....</b>	<b>3</b>
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE .....</b>	<b>3</b>
<b>MELLÉKLETEK JEGYZÉKE .....</b>	<b>3</b>
<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>5</b>
1.1. Témaválasztás indoklása .....	5
1.2. Főbb kérdések, célkitűzések .....	6
1.3. A feldolgozás módszerei .....	7
<b>2. Fogalmak értelmezése .....</b>	<b>11</b>
2. 1. Tér, terület .....	11
2. 2. Vidék, vidékiség .....	13
2. 3. Vidékföldrajz.....	15
2. 4. A terület- és a vidékpolitika, a terület- és a vidékfejlesztés viszonya .....	17
<b>3. A városi és a vidéki terек lehatárolása .....</b>	<b>22</b>
3.1. A francia „városi terület egység” fogalma, kialakulása .....	22
3.1.1. A városi terület egységek különböző típusai .....	24
3.1.2. A városi terület egységek változásai .....	25
3.2. A városi és a vidéki tértípusok meghatározása az övezetesség módszerével .....	27
3.2.1. Az övezetesség módszerének fejlődése .....	27
3.2.2. A városi területek övezet-besorolása és a vidéki tér 2010-es változata.....	31
3.3. Különböző fejlesztési tértípusok meghatározása.....	35
3.4. A városi terület egység statisztikai módszer alkalmazási kísérlete magyar megyei példákön .....	39
<b>4. A terület- és vidékfejlesztés intézményrendszerének sajátosságai Franciaországban .</b>	<b>44</b>
4.1. Az intézményrendszer kialakulása és rövid története .....	44
4.2. A vizsgált intézményrendszer különböző szereplői és feladataik .....	48
4.3. A vidékfejlesztés jogi és intézményi keretei .....	51
<b>5. A sokoldalú francia kistérségi együttműködések kialakulása, fejlődése .....</b>	<b>57</b>
5.1. A területfejlesztés és a kistérségi szint illeszkedése .....	57
5.2. A kistérségi együttműködések kibontakozása .....	59
5.2.1. A kistérségi együttműködések törvényi háttere 1999-ig .....	59
5.2.2. A kistérségi együttműködések törvényi háttere 1999 és 2009 között .....	61
5.2.3. A kistérségi együttműködésekre vonatkozó rendelkezések változásai 2010-ben.....	65
5.3. A kistérségi együttműködések szerepe a területi tervezésben.....	70
5.3.1. A területi tervezés főbb dokumentumai .....	72
5.4. A települések közötti együttműködések létrejöttét motiváló és nehezítő tényezők ...	74
<b>6. A magyar és a francia települések közötti együttműködések összehasonlítása .....</b>	<b>77</b>
6. 1. A magyar kistérségek kialakulása és tevékenységük változásai .....	77
6. 2. A magyar kistérségekre vonatkozó jogszabályi keretek változásai .....	79
6.3. A csongrád megyei többcélú települési társulások működési tapasztalatai .....	82
6.3.1. A vizsgálat keretei .....	82
6.3.2. A vizsgálati szempontok szerinti elemzés .....	83
6.4. A francia és a magyar kistérségi települési társulások hasonlóságai és különbségei ..	94
<b>ÖSSZEGZÉS.....</b>	<b>105</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>112</b>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM.....</b>	<b>118</b>
<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE .....</b>	<b>130</b>
<b>Köszönetnyilvánítás.....</b>	<b>131</b>
<b>MELLÉKLETEK.....</b>	<b>132</b>

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra. A geográfia ortodox és integrált felfogása Haggett szerint, és ezen rendszeren belül a vidékföldrajz helyzete.....	19
2. ábra. A városi területegység lehatárolásának kritériumai.....	24
3. ábra. A ZAU-R módszertan térkategóriáinak fejlődése .....	34
4. ábra. A vidéki terek típusai.....	36
5. ábra. A francia módszertannal végzett lehatárolás Vas megye példáján bemutatva .....	41
6. ábra. A francia módszertannal végzett lehatárolás Csongrád megyén bemutatva .....	42
7. ábra. A francia módszertannal végzett lehatárolás Budapest és Pest megye esetében.....	43
8. ábra. A települési együttműködések térbeli lefedettsége 2001-ben és 2013-ban .....	63
9. ábra. A tájegységek („pays”) térbeli lefedettsége 2000-ben és 2013-ban .....	65
10. ábra. A francia területi együttműködések rendszere a területi tervezésben .....	72

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat. A városi területegységek számának változása 1954 és 2010 között Franciaországban.....	25
2. táblázat. A városi területegységek jellemzőinek változása az új lehatárolás szerint.....	26
3. táblázat. A ZAU-R meghatározásának változásai a vidéki térségekre vonatkozóan .....	30
4. táblázat. A ZAU-R új terminológiája és meghatározásai .....	33
5. táblázat. A vidéki terek típusai és demográfiai jellemzői.....	36
6. táblázat. A települések közötti együttműködések csoportosítása a benne résztvevők és a feladatellátás alapján.....	59
7. táblázat. A települési együttműködések számának változása 2009 és 2014 között .....	64
8. táblázat. A francia kistérségi szintű együttműködések támogató és gátló tényezők .....	74
9. táblázat. A magyar többcélú települési társulások és francia települések közötti hasonlóságok és különbségek .....	97
10. táblázat. A francia és a magyar kistérségi szintű együttműködések támogató és gátló tényezők.....	101

## MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. sz. melléklet: A XX. századi vidékkutatás az angolszász, a francia nyelvterületeken és Magyarországon .....	132
2. sz. melléklet: A ZPIU-k által lefedett terület 1982-ben és 1990-ben .....	135
3. sz. melléklet: ZPIU övezetek változása 1962 és 1990 között.....	135
4. sz. melléklet: A városi terület övezetességének kialakítási sémája.....	136
5. sz. melléklet: ZAU 1999-es felosztása az 1990-es népszámlálási adatok alapján .....	137
6. sz. melléklet: ZAU-R 2002-es felosztása az 1999-es népszámlálási adatok alapján .....	138
7. sz. melléklet: ZAU-R 2010-es felosztása a 2008-as népszámlálási adatok alapján .....	139
8. sz. melléklet: A ZAU-R 2010-es verzió térkategóriái .....	140
9. sz. melléklet: A ZAU-R 2002-es és 2010-es kategóriáinak megfeleltetése .....	141
10. sz. melléklet: A pólusok befolyásán kívüli magányos települések .....	142
11. sz. melléklet: A nagyvárosi területeken kívüli tér, vagyis az egyéb területek tere.....	143
12. sz. melléklet: A népesség a városi területek övezeteinek egyes kategóriáiban .....	144
13. sz. melléklet: A települések vidék/város jellege (a városi területegységek értelmében) a ZAU-R kategóriáiban .....	145
14. sz. melléklet: A vidéki terek tipológiája, 1999 .....	146
15. sz. melléklet: A vidéki tér három arca .....	147
16. sz. melléklet: A vidéki terek típusai .....	148

17. sz. melléklet: A rurális revitalizáció zónái (ZRR) által lefedett terület.....	149
18. sz. melléklet: Az egyes közigazgatási szintek kompetenciái .....	150
19. sz. melléklet: Az LDTR törvény és a revitalizációra szoruló vidéki terek (ZRR) .....	153
20. sz. melléklet: A településközi együttműködések formái (intézményi keretei).....	156
21. sz. melléklet: Az egyes együttműködési formák által bírt kompetenciák köre .....	158
22. sz. melléklet: A vizsgált többcélú települési társulások rövid története.....	160
23. sz. melléklet: A tervezett kérdések a kistérségi szinten dolgozó szakemberekhez .....	164
24. sz. melléklet: Vas, Csongrád és Pest megyéken alkalmazott városi területegység módszerének számítási adattáblázatai .....	165

## BEVEZETÉS

Az Európai Unió regionális politikájának sarkalatos elemei közé tartozik a térségek versenyképességének növelése, a területi különbségek mérséklése és a kiegyensúlyozott területi fejlődés támogatása. A fejlettségbeli különbségeket igen sokféle megközelítésben vizsgálhatjuk, amelyek közül hármat emelek ki: egyrészt a tagországon belüli, másrészt a tagországok közötti különbségeket, valamint a globális térben jelentkező hátrányokat és előnyöket. Az EU regionális politikájának célkitűzéseit tekintve kiemelt figyelmet kapnak a vidéki térségek is, mivel különféle földrajzi jellemzőket tekintve sajátosak, egyediak (pl.: infrastruktúra kiépítettsége, foglalkoztatottság, foglalkozási szerkezet, szolgáltatások jelenléte és színvonala, mezőgazdasághoz kapcsolódó nehézségek, természeti értékek, építészeti örökségek, kulturális hagyományok). Bár esetükben igen különböző adottságú területekről van szó, meghatározó tényezők között mindig kiemelkedik a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás, valamint a természetes, ill. természetközeli tájak megléte, melyek megőrzése kiemelt jelentőségű a fenntartható területi fejlődéshez. Ehhez viszont elengedhetetlen a vidéken élő népesség megtartása, a boldogulásukhoz szükséges feltételek megteremtése. E törekvések megvalósítása során támogatni kell, hogy minden (vidéki) térség az adottságainak megfelelő úton fejlődjön, a pozitív sajátosságaikra, egyediségeikre építve: így egyszerre válhat vonzóvá, nőhet a versenyképessége, de olyan területen, vagy olyan termékek, vonzerők terén, ahol lényegében „nincsenek” versenytársai.

A gazdasági-társadalmi rendszerváltozás, majd az Európai Unióhoz való csatlakozás jelentős változásokat hozott Magyarországon is. Ezek a változások jelentős átalakulásokat hoztak az élet minden területén, különösen vidéken. Változott a társadalom, a gazdaság, az infrastruktúra színvonala, a kulturális értékek. Európa nyugati feléhez képest jelentős életminőségi és életszínvonalbeli hátrányokkal rendelkező hazánk számára még égetőbb kérdéssé vált a fentebb felvázolt vidéki fejlesztési elvek és törekvések hatékony és gyors bevezetése. Ennek nemzeti szinten meghatározó eszköze a jól megalapozott fejlesztéspolitika. Fejlesztéspolitikai szempontból döntő kérdés, hogy az átalakuló térben hogyan jellemezhető a térszerkezet, miért alakulnak ki különböző jellemezőkkel leírható városi és vidéki térségek? Milyen adottságok emelik ki vagy vetik vissza az egyes térségeket, ezen adottság-együttesek hogyan befolyásolhatók, használhatók ki, fejleszthetők-e, illetve szükséges-e minden térséget fejleszteni vagy megengedhető-e egyes területek elnéptelenedése?

Magyarországon viszonylag gyors ütemben zajlott le az Európai Unió elveinek, a kapcsolódó intézményrendszerek és módszerek átvétele, ugyanakkor azok tényleges adaptációja, a gondolkodásmódokba történő átültetése, átvétele napjainkban is zajlik. Ez az értekezés ehhez a folyamathoz szeretne hozzájárulni még pedig az egyik alapító tagállam, Franciaország terület- és vidékfejlesztési gondolkodásmódjának, módszereinek és intézményrendszerének bemutatásával és a hazánkban is adaptálható tapasztalatainak számbavételével.

### 1.1. Témaválasztás indoklása

2003-2004-ben Erasmus diákként két szemesztert tölthettem Párizsban a Sorbonne IV. Egyetem Urbanisztikai Tanszékén. A kurzusok folyamán alkalmam nyílt megismerni a francia területfejlesztés történetét, elveit, módszertanát, összességében a gondolkodásmódját. Az elmúlt évek során többször jártam Franciaország különböző megyéiben, ahol személyesen is megismerhettam az egyes közigazgatási intézmények, vidéki társulások és civil szervezetek szerepét és törekvéseit a rurális térségek fejlesztése és felzárkóztatása terén.

Bár Franciaország más földrajzi jellemzőkkel bír, mint hazánk, mégis vannak hasonló vonások a két ország térszerkezetét és közigazgatási hagyományait tekintve, pl.:

- a főváros túlzott mérete,
- a főváros központú közlekedési hálózat,
- a mezőgazdaság és parasztság meghatározó szerepe a történelem folyamán,
- az országon belül jelentős területi különbségek,
- a megyék sajátos szerepe a közigazgatásban,
- az elaprózott települési hálózat, nagyszámú önkormányzat.

Ezen problémák feloldására, kezelésére az elmúlt 60 évben a francia terület- és vidékfejlesztés egy letisztult gondolkodásmódot, kiforrott módszertani háttérrel, összetett képzési és intézményrendszert alakított ki, alapvetően szerves fejlődés során. Ennek meghatározó jellemzője a rugalmasság, a változásokhoz való folyamatos alkalmazkodás, a reagálás fontos képessége. Bár jelentek meg tanulmányok, cikkek Magyarországon is a francia terület- és vidékfejlesztésről, de ezek csak egyes elemeire, törekvéseire világítottak rá, nem adtak átfogó teljes képet róluk (pl.: ÉCREMENT, B. et al. 2001, EGYED I. 2014, BARTA GY. 1992, BENKO G. 2002). Külön felkeltette a figyelmet a francia szakirodalomban is megjelenő térkategóriákról szóló diskurzus, melynek egyik döntő kérdése annak a fejlesztések szempontjából megfelelő (adekvát) területi szintnek a meghatározása, amely a leghatékonyabban tud választ adni a helyi igényekre, és egyúttal alkalmazkodni képes az állami szintű célkitűzésekhez, elvárásokhoz. Az évtizedek óta felgyűlt tapasztalatok Franciaországban azt mutatják, hogy a települési társulások szintje hatékonyan be tudja tölteni az igazgatási, szolgáltatási, fejlesztési és együttműködési stb. szerepet (DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. 2004, DESJARDINS, X. 2006, DEFFIGIER, C. 2007). Magyarországon is az a tapasztalat – az elmúlt évtizedek számos változása ellenére is –, hogy ez a szint létező, és megfelelő háttérrel, valódi fejlesztési erővel bíró térszínre válhatna (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995, CSATÁRI B. 2002). A települési és megyei szint közé eső területi szint léte, létjogosultsága nem kérdés, de a lehatárolása, az igazgatásban, a terület- és vidékfejlesztésben betöltött szerepe, az ezeknek megfelelő tényleges határvonalak, méretek meghatározása, a szervezetei, jogi és finanszírozási kereteinek kialakítása már komoly viták tárgyát képezték és képezik ma is nemcsak Franciaországban, de Magyarországon is. Ehhez a diskurzushoz szeretne a disszertáció is hozzájárulni, mégpedig részletesen bemutatva azokat a tudományos és szakmai gondolati áramlatokat, valamint területpolitikai és területfejlesztés-politikai lépéseket és indokokat, amelyek ennek a térszínnek a lehatárolását, valamint szervezeti, jogi, finanszírozási, helyi kapcsolatokon és önkéntességen nyugvó szervezet rendszerét kialakították és formálják.

## **1.2. Főbb kérdések, célkitűzések**

A disszertáció a francia területpolitika két fontos területével foglalkozik: a terület- és vidékfejlesztésben alkalmazott térlehatárolásokkal és a vonatkozó intézményrendszer alakulásával. A vizsgált téregység és a vizsgálat során tett megállapítások legfontosabb vonatkoztatási szintje a kistérség. Ez a területi szint a benne élő lakosok által is átlátható és személyesen megélt darabja a földrajzi tének, amelyik a mindennapi mozgásaik, sokoldalú és sokszínű kapcsolatrendszereik alapján határozott, a települési határokon túlnyúló, nagyobb térbeli egységet jelent (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, CSATÁRI B. 2002, PAP N. 2007). Bár a két ország méretbeli, történelmi, gazdasági és kulturális háttere jelentős mértékben eltérő, mégis e kistérségi szintre jellemző együttműködési formák céljait, jogi háttérét, a

működtetésükhöz alkalmazott eszközöket és az intézményi hátterüket alkalmasnak találtam a tudományos összehasonlításra.

A disszertáció során három meghatározó célom volt:

1. Bemutatni – szélesebb rálátást biztosítva – a francia területfejlesztési és ezen belül a vidékfejlesztési gondolkodásmódot, a működtetéséhez kialakított intézményrendszert, jogszabályi hátteret és a tervezési módszereit, azok földrajzi jellemző elemeit.
2. Elemezni a francia kistérségi szerveződések fejlődésének történetét és a legfontosabb változásokat összevetni a magyar települési társulásokéval.
3. Feltárni a francia és magyar települési (mikro-regionális) együttműködések közötti hasonlóságokat és különbségeket, különös tekintettel a létrejöttüket és működésüket segítő és akadályozó tényezőket.

A disszertációm főbb kérdései a következők:

- A terület- és vidékfejlesztési célokat is szolgáló, jelentős múltra visszatekintő franciaországi „vidéki-városi tér” lehatárolásának módszerei alkalmazhatók-e Magyarországon?
- Melyek azok a főbb tényezők és jellemzők, amelyek révén a francia települési társulások eredményesebbek, sikereesebbek lehetnek?
- A magyarországi települési társulások jövőjét illetően milyen jövőbeli lehetőségek választhatóak fel?

A disszertáció szerkezetét tekintve a második fejezetben a téma elméleti hátterét vázolom fel a fontosabbnak tartott fogalmak szakirodalmi feldolgozásával. A harmadik fejezetben áttekintést adok az állam által is „használt”, az állami fejlesztéspolitika, ill. a vidékfejlesztési politika kialakításánál figyelembe vett vidéki és városi terek lehatárolási módszereiről. Ennek az ún. francia övezetesség módszer kezdeti lépésének, a városi területegység módszertanának a használhatóságát magyarországi megyéken is bemutatom. Ezt követően, a negyedik fejezetben a francia területpolitika formálódásának főbb állomásait és a meghatározó állami döntéseket és indokokat mutatom be, valamint a terület- és vidékfejlesztés intézményrendszerének kialakulását. Az ötödik fejezetben a francia kistérségi szintű együttműködések fejlődéstörténetét, földrajzi típusait és a területi tervezésben betöltött szerepüket mutatom be. A dolgozat utolsó részében a magyar mikro-regionális együttműködések szerveződését és működését vizsgáltam meg alapvetően az elmúlt időszakra vonatkoztatva mélyinterjúk segítségével, majd ezek révén meghatározott szempontrendszer alapján összehasonlítottam a magyar és a francia települési térségi társulásokat.

### **1.3. A feldolgozás módszerei**

A téma feldolgozása részben monografikus jelleggel történt, melynek során az elérhető nemzetközi és hazai szakirodalom összehasonlító szövegelemzésére és a francia nyelvű cikkek és tanulmányok hazai, magyar nyelvű vidéktudományi adaptációjára helyeztem a hangsúlyt.

A forráselemzés során a nyomtatott formában megjelenő magyar nyelvű folyóiratok és a szakkönyvek mellett az interneten is fellelhető folyóiratokat (pl.: TÉT, A Falu), ill. különböző vidékfejlesztési dokumentumokat (pl.: [www.terport.hu](http://www.terport.hu)) és joganyagokat tanulmányoztam át. A szakirodalmi kitekintés során az angol nyelvű tanulmányokat a Science Direct-en (<http://www.sciencedirect.com>) keresztül értem el (pl.: Journal of Rural Studies), valamint az egyetemi könyvtárban és az interneten is elérhető tanulmányköteteket tekintettem át (pl.: Elsevier Encyclopedia).

A francia nyelvű szakirodalom kiemelkedő fontosságú tételeit elsősorban az interneten is elérhető francia nyelvű tudományos folyóiratokból, valamint a doktori disszertációk adatbázisaiból, a különböző szakmai szervezetek elemzéseiből, tanulmányaiból dolgoztam fel. Összegyűjtöttem és átolvastam továbbá a térségi együttműködések joganyagaihoz kapcsolódó ismertetőket, vitákat, kommentárokat, az érintett franciaországi minisztériumok által elkészített tájékoztatókat és tanulmányokat. Ezek nagy részét négy folyóirat adatbázison keresztül értem el: [www.persee.fr](http://www.persee.fr), [www.cairn.info/](http://www.cairn.info/), <http://norois.revues.org/>, <http://ruralia.revues.org/>, ez utóbbit a „Francia Ruralisták Egyesülete” (l’Association des Ruralistes Français) alapította és kifejezetten a vidéki térhez kapcsolódó tanulmányokat jelentet meg.

A többi felhasznált forrást öt kategóriába soroltam a terület- és vidékfejlesztésben résztvevők alapján:

1. az államtól független kutatólaboratóriumok és intézmények által készített tanulmányok;
2. az államtól független szakmai és civil szervezetek által készített elemzések, kiadványok;
3. az állam működéséhez kapcsolódó jogi adatbázisok, jelentések és dokumentációk;
4. az állam és az állami szervezetek munkáját támogató szakmai szervezetek tanulmányai, elemzései;
5. a területi közösségek (települési és megyei önkormányzatok) által létre hozott szervezetek kutatásai.

1. Az államtól független kutató laboratóriumok és intézmények tanulmányai:

- <http://books.openedition.org/> egy egyetemek és különféle intézmények által létrehozott társadalomtudományi profillal rendelkező kiadványokat, könyveket tartalmazó adatbázis.
- LADYSS (Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces) egy kutató laboratórium, amely a tér és a társadalom dinamikájával, újjászerveződésével foglalkozik és ehhez kapcsolódó tanulmányok, dolgozatok érhetőek el a honlapján. A disszertáció szempontjából érdekesnek bizonyult a <http://www.ladyss.com/Les-Carnets?lang=fr> címen elérhető kiadvány sorozat, valamint a Ladyss archivumában (<http://hal.archives-ouvertes.fr/>) elérhető tanulmányok.
- [www.ruralinfos.org](http://www.ruralinfos.org) a vidékhez kapcsolódó szereplők és a számukra érdeklődésre számot tartó folyóiratok, tanulmányok és honlapok egyfajta gyűjtő honlapja. Egyik fő profilja a vidéki egyesületi hálózatok információval való ellátása.
- INRA (L’Institut National de la Recherche Agronomique – Országos Mezőgazdasági Kutatóintézet, [www.inra.fr](http://www.inra.fr))
- CSA (Conseil, Sondage et Analyse – Tanács, felmérés és elemzés, [www.csa.eu](http://www.csa.eu)) egy nemzetközi hálózatba illeszkedő, főként marketing és véleménykutatással foglalkozó for profit tanácsadó és kutató intézet
- IFOP (Institut français d'opinion publique – Francia Közvélemény-kutató Intézet, [www.ifop.com](http://www.ifop.com)) marketing- és véleménykutatással foglalkozó tanácsadó és kutatóintézet.

2. Az államtól független szakmai és civil szervezetek elemzései, kiadványai:

- A Cercle des Entrepreneurs du Futur (A Jövő Vállalkozóinak Köre) egy különféle szervezetek, kutatók és vállalkozások által létrehozott szerveződés, amely nem pusztán stratégiaalkotásra törekszik, de a regionális előrelátás módszerével egy összetettebb és flexibilisebb területi, regionális tervezési módra. A szerveződés keretében születő tanulmányok elérhetőek a <http://www.lapropective.fr/> címen ezen belül pl.: a



<http://www.lapropective.fr/memoire-prospective/les-trp---collection-travaux-recherche-et-prospective.html> linken.

- ADELS (l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale – A demokráciáért és a helyi és szociális oktatásért Egyesület) egy civil szervezet, melynek tagjai főként a helyi demokrácia- és közéletfejlesztésért dolgoznak. Számos tanulmány és kiadvány érhető el a honlapjukon, amiből főként a „Territoires” volt hasznos a disszertáció elkészítése során (<http://www.adels.org/territoires/>)
- FNAU (La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme – Várostervezők Országos Szövetsége) honlapján is számos érdekes tanulmány található (pl.: <http://www.fnau.org/publications/publications-regulieres.asp?annee=2014&t=3>)

3. Az állam működéséhez kapcsolódó jogi adatbázisokon, jelentéseken és dokumentációkon túl (pl.: <http://www.senat.fr/>, <http://www.assemblee-nationale.fr/>, [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)), a minisztériumok és azok működését támogató honlapokon is találtam a disszertáció szempontjából értékes tanulmányokat és dokumentumokat:

- A DILA (Direction de l'information légale et administrative – Jogi és Adminisztratív Információk Igazgatósága). A Miniszterelnöki Hivatal alá tartozik, és nem csak a szakemberek, hanem az állampolgárok számára is érthető formába közölt tanulmányok találhatóak az általa kezelt honlapokon, pl.: <http://www.journal-officiel.gouv.fr/>, [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr). Az utóbbi lényegében egy elektronikus könyvtár és az állam működéséhez kapcsolódó kiadványokat és tanulmányokat tartalmaz több tématerületen, többek között a területrendezés- és fejlesztés kapcsán is.
- A minisztériumok közül főként a Belügyminisztérium (Ministère de l'Interieur – <http://www.interieur.gouv.fr/>), a Decentralizációért és a Közzolgálatért felelős Minisztérium (Ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique – <http://www.action-publique.gouv.fr>), és a Mezőgazdaságért, Élelmiszeriparért és Erdészetért felelős Minisztérium (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – <http://agriculture.gouv.fr/>) honlapjain található jelentések, elemzések voltak hasznosak.
- A <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/> a területi vagy helyi önkormányzatok szóló, az állam által működtetett honlap, ami tájékoztatást nyújt a jogszabályi változásokról és folyamatokról, valamint ezek területi hatásairól. Ennek egyik, a kutatás során használt kiadványa, a DGCL (Direction Générale des collectivités territoriales) statisztikai hírlevele (Bulletin d'Information Statistique (BIS) de la DGCL, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-1>).

4. Az állam és az állami szervezetek munkáját támogató (állam által alapított) szakmai szervezetek tanulmányai, elemzései:

- INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques – Statisztikai és Gazdasági Kutatások Nemzeti Intézete, [www.insee.fr](http://www.insee.fr)) a francia KSH, ahol a statisztikai adatokon túl, módszertani anyagok és tanulmányok, elemzések is elérhetőek.
- DATAR (la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale – Területfejlesztésért és a Regionális Attraktivitásért Felelős Bizottság) a miniszterelnök alá rendelt tárcaközi intézmény, melynek feladata az állami vezetés hatáskörébe tartozó területrendezési politika előkészítése, kezdeményezése és összehangolása, melynek érdekében kutatói tevékenységet is végez. Ezek elérhetőek a saját honlapján (<http://www.datar.gouv.fr/>) és a szakcsoportjai által működtetett

honlapokon, például: <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>, és ennek interaktív térképe a <http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#v=map1;l=fr>.

5. A területi közösségek (települési és megyei önkormányzatok) által létrehozott szervezetek kutatásai:

- ANPP (Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays – Területi pólusok és Tájegységek Országos Egyesülete<sup>1</sup>), amit települési és megyei önkormányzatok és társulásaik hoztak létre a tájegységi együttműködések előmozdítására, valamint például a növekedési pólusok és a vidéki kiválósági pólus projektek és pályázatok szakmai és lobbiszerűségének támogatására. Az ezekkel kapcsolatos tanulmányok, kiírások és tájékoztatók találhatók meg a honlapon: <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique15>, <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique24>.
- ADCF (L'Assemblée des Communautés de France – Franciaországi Települési Közösségek Közgyűlése, <http://www.adcf.org/>) a települések közötti együttműködések támogatására jött létre. Fórum és érdekképviselői szerv, ami többek között szakmai tájékoztatókat, tanulmányokat és elemzéseket is készít, pl.: <http://www.adcf.org/5-356-Qu-est-ce-que-l-intercommunalite.php>, <http://www.adcf.org/amenagement-du-territoire.html>, <http://www.adcf.org/5-337-Etudes.php>.
- ETD (Entreprises, Territoires et Développement. Le centre de ressources du développement territorial – Vállalkozások, Területek és Fejlesztés. A területfejlesztési források központja, <http://www.projetdeterritoire.com>) településeket, települések közötti együttműködések, megyéket, régiókat, nemzeti parkokat és különféle projekt területi együttműködések tömörítő szakmai szervezet, melynek célja, hogy a területfejlesztés szereplőit és projektalkotó folyamataikat szakmailag, módszertanilag támogassa. A honlapjuk ezzel kapcsolatban számos tanulmányt, elemzést és tájékoztatót tartalmaz.

A disszertáció két empirikus módszerekkel elvégzett részt is tartalmaz. Az egyik során a vidéki és városi terek meghatározásának és elhatárolásának francia módszertana hazai használhatóságát, adaptálhatóságát vizsgáltam három magyarországi megye példáján. A második esetben a Dél-alföldi vidékies kistérségi társulásoknál dolgozó, vagy korábban alkalmazásban lévő szakemberekkel készítettem mélyinterjúkat, amelynek során a francia és magyar kistérségek közötti szervezeti és működési hasonlóságokat és különbségeket tártam fel.

A vidéki és a városi területek lehatárolásának módszertani adaptációja során a KSH népesség adatait és a KSH Helységnévtár területi adatait használtam fel, a számításokhoz szükséges távolságadatokat pedig a CORINE adatbázisból vettem. Végül a kapott eredményeket összehasonlítottam a KSH 2003-ban készült településegységes lehatárolásaival.

A másik empirikus vizsgálati részhez a kvalitatív módszerek közül az interjúkészítést választottam. Az interjúk tartalmi szempontból tematikusnak, formai kötöttség szempontjából félig strukturáltnak tekinthetők. Tíz irányadó kérdést fogalmaztam meg, és arra törekedtem, hogy az interjúalanyok minél részletesebben kifejtsek a vidéki települési társulásoknál szerzett tapasztalataikat, a témával kapcsolatos nézeteiket, megfigyeléseiket. Az interjúk elemzése során korábbi kutatások és tanulmányok eredményeire és megállapításaira is támaszkodtam, valamint a francia viszonyokkal való összehasonlításhoz a vonatkozó tanulmányokon túl, kérdőíves kutatások eredményeit is felhasználtam. Ezt követően az

---

<sup>1</sup> a korábbi APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays), korábbi web címe (<http://www.pays.asso.fr/>) automatikusan átirányít az aktuálisra

interjúk tapasztalatai alapján két szempontrendszer dolgoztam ki a francia és a magyar kistérségi társulások összehasonlítására: egyrészt a magyar interjúk elemzési szempontrendszerét használtam fel, mely révén a működési, szervezeti, feladat és célrendszer alapján volt lehetőségem összehasonlítani őket, másrészt az együttműködést támogató és gátló tényezőket vettem sorra a település, a társulás és az állam szintjén.

## 2. Fogalmak értelmezése

Az elméleti háttér tisztázására az alapfogalmak magyar és francia értelmezését veszem alapul, olykor angol szakirodalmi kitekintéssel. Az értelmezések áttekintése során törekszem a francia fogalmi keretek adaptációjára. Úgy gondolom, minél szélesebb látókörrrel igyekszünk jellemezni egy adott fogalmat, annak tartalmát, annál pontosabb, alaposabb és hűbb képet kapunk a valóságról. Ez egyrészt segíti egymás (kutatók, fejlesztők, szakemberek) megértését, és segíti a térben és a társadalomban lezajló folyamatok megértését, mely révén hitelesebb, megfelelőbb fejlesztési víziókat képezhetünk. Ezzel a szemléletmóddal mutatom be a disszertáció szempontjából fontosnak tartott fogalmak értelmezési keretét a feldolgozott szakirodalom alapján.

### 2.1. Tér, terület

A földrajz tértudomány, a teret, a térben végbemenő folyamatokat vizsgálja (pl.: SZABÓ J. 1998, MÉSZÁROS R. 2000, TÓTH J. 2002). A tér és a hozzákapcsolódó fogalmak gyakran használt alapkategóriák mind a köznyelvben, mind a tudományos életben, egyúttal az ezzel kapcsolatos viták, fogalom tisztázások megjelennek mind a külföldi (pl.: VANIER M., DI MÉO G, JEAN Y.), mind a magyar szakirodalomban (pl.: MÉSZÁROS R., FARAGÓ L., ERDŐSI F.).

A francia köz- és tudományos nyelvben is számos fogalmat használnak az ember által megtapasztalt, használt térrel kapcsolatban, pl.: territoire, cadre de vie, bassin de vie, espace de vie, espace vécu, espace...stb. A fogalmakhoz kapcsolódó tényleges jelentéstartalmak kulturálisan meghatározottak, így komoly nehézségekbe ütközik a fogalmak magyar megfelelőjének megtalálása. Vannak fogalmak, amelyek egyértelműen a hétköznapi szóhasználatban vagy a politikai diskurzusban jelennek meg, és nem kapcsolódik hozzájuk tudományos értelmezés. A „cadre de vie” szó szerinti fordítása „élet keret”, de tartalmát tekintve élettér vagy környezet a megfelelő fordítás<sup>2</sup>. Egyes fogalmak elsősorban statisztikai nézőpontból definiálják a teret, ilyen például a bassin d’emploi (foglalkoztatási vonzáskörzet)<sup>3</sup> és a bassin de vie (szolgáltatási vonzáskörzet)<sup>4</sup>. A localité (hely, helység) fogalma tükörfordításaként az angol locality-nek felel meg, és a településtől a mikro-régióig értelmezhető a tartalma. A localité legegyszerűbb értelmezése szerint egy olyan helyek (lieux) együtteséből álló élettér (espace de vie), ahol az emberek élete zajlik: közösség vagy község

---

<sup>2</sup> „~ környezet, fizikai vagy emberi miliő (közeg), amelyben élünk.” (Le Nouveau Petit Robert 1993);

„~ a környezet, amelyben az egyén él, az életminőségére gyakorolt hatásának szempontjából tekintve.” Le Petit Larousse (1997)

<sup>3</sup> olyan geográfiai tér, amely az infrastruktúra, a munkaerőpiac és a gazdasági mozgások tekintetében kohéziót mutat. Az INSEE szerint egy foglalkoztatási vonzáskörzetet a lakó és a munkahely közötti térben történő mozgások határoznak le. [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/guadeloupe/themes/antiane/ae19/ae19\\_art10.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/guadeloupe/themes/antiane/ae19/ae19_art10.pdf), letöltve: 2013. október 20.

<sup>4</sup> Az a legkisebb terület, ahol a lakosok hozzáférnek a legáltalánosabb létesítményekhez és szolgáltatásokhoz. Kerületének meghatározása több lépcsőben történik. Először meghatározzák a szolgáltató központot, ami legalább 16 a 31 középfokú szolgáltatással (équipements intermédiaires<sup>4</sup>) bíró település vagy városi egység. Ezután a szolgáltató központ befolyási övezetét határozzák meg a legközelebbi városok egyesítésével, ezek távolságát (vagyis a közelség mértékét) a közúton csúcsidőben mért utazási idővel határozzák meg. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/bassin-vie-2012.htm>, letöltve: 2013. október 20.

tere, kis „tájegység” (pays) vagy mikro-régió, település, város vagy városnegyed, kerület. Az elmúlt évtizedekben ez az élettér „szétrobbant” (felbomlott) és szaggatott darabokra szegmentálódott. Ezeket a töredékeket nevezik territoire-oknak (DI MÉO, G.1993). A „territoire” (territórium/ terület) jelentése etimológiailag az anyagi Földhöz kapcsolható, és az idő múlásával kibővült egy társadalmi megközelítéssel is, ami az ember és a tér közötti kapcsolatok összetettebbé válása révén alakult ki.

TIZON, P. (1996) szerint kezdetben egy helyhez kötött társadalomról (société localisée) beszélhettünk, ahol az emberi tevékenységek többsége – tehát a társadalmi kapcsolatok (mindennapi élet, munka, vallási gyakorlatok...) – egy és ugyanazon térben (egyházközség, település, völgy...) zajlottak, strukturálva az erős társadalmi kapcsolatokat és a befolyásos kollektív reprezentációkat. A fejlődés során szétszakadt, felbomlott a társadalom (société éclatée), melyben az egyén felelőssége felépíteni és folyamatosan fenntartani a kapcsolatrendszerét, figyelembe véve a társadalmi és térbeli korlátokat. Az otthon, a munka, a szabadidő egymástól különböző helyeket jelenthet – tér darabokról van szó –, amelyek nem összefüggők (sőt nem szomszédosak), és együtt alkotják az egyén területét, territóriumát (territoire). Tehát az egyének és az emberi csoportok különféle térszerveleteket (területeket/ territóriumokat) sajátítanak ki (ténylegesen vagy absztrakt módon) a térből igényeik kielégítése végett végzett mozgásaik és kapcsolataik által. Az egyének referencia helyei megsokszorozódtak, és ezek a térszerveletek, territóriumok egymásra „rakódnak”, átfedhetik egymást (LACAZE, J.-P. 1995). VANIER, M. (2009) egyenesen területek, territóriumok galaxisáról (galaxie des territoires) beszél, ahol minden egyén a társadalmi gyakorlataiból alakítja ki a területiségét, territorialitását, ami többé-kevésbé összetett és mindig egyedi. JEAN, Y. (2002) szerint a geográfusok számára a területet a következőképpen lehet meghatározni:

- egy valós és álmodott tér, ami nem csökkenthető vagy korlátozható egy földrajzi entitásra;
- a szereplők konstrukciója: a szereplők viselkedésének megvalósulására/ konkretizálódására szolgál;
- egy földrajzi tér, ami egyesíti a teljes termelési és közeli hálózatok rendszerét, (földrajzi közelség/ szomszédság alapján) vagy mindaz, ami nincs jelen fizikailag a helyi térben, ezért fontos a szervezeti közelség, amit az információs és kommunikációs technológiák támogatnak. Ez utóbbiak fejleszthetik az ágensek (tényezők, szervek) közötti intenzív interakciók rendszereit olyan alapon, amely nem csak területi;
- az időben rögzített jelek, szimbólumok, képek.

Ez a meghatározás hangsúlyozza egyrészt a kulturális, a politikai és a társadalmi tényezőkhöz kapcsolódó terület történelmi identitásának fontosságát, (ahol ezen tényezők a tevékenységek lokalizációjának térbeli dinamikáira ható tényezőkké válnak), és másrészt hangsúlyozza a tér tagolódási folyamatában résztvevők logikájának a létezését (JEAN, Y. 2002). Az értelmezések során egyre hangsúlyosabban jelenik meg a tér és a társadalom közötti kapcsolat jelentősége, illetve a kapcsolatok erőssége. A figyelem tehát a tér objektív sajátosságairól áthelyeződik a társadalmi szereplők alkotta reprezentációkra, társadalmi konstrukciókra, ilyen például: Halfacree hibrid modellje (HALFACREE, K. 2006), vagy Erdősi Ferenc tanulmánya (ERDŐSI F. 2014) vagy a bemutatott francia megközelítések (pl.: DI MÉO G. 1993, JEAN Y. 2002).

A fejezetben taglalt fogalmak és a terület fogalmával kapcsolatos kutatásokat az utóbbi időben a területfejlesztési és a helyi fejlesztési igények is motiválják. A fejlesztési eszközök, források hatékony felhasználása miatt fontos, hogy megtalálják azt a területi szintet, ami nem túl kicsi, de ahol még erős a lokális identitás, tehát földrajzilag, társadalmilag, gazdaságilag, kulturálisan, történelmileg koherenciát mutat. Ezen térségek

lehatárolásához azonban már nem csak a kvantitatív, hanem a kvalitatív módszereket is segítségül hívják, mint a társadalmi reprezentációk elemzését, amelyeknek a tervezési, fejlesztési és lobbizási folyamatban jelentős szerepük van a különféle szereplőkkel folytatott diskurzusok során.

## 2. 2. Vidék, vidékiség

Számos megközelítés létezik a vidéki tér és vidékiség értelmezésére az angol, a francia és a magyar szakirodalomban. Már az adott nyelvben használt vidék-fogalmak száma és a hozzájuk kapcsolódó tartalmak is változatosak. Franciaországban például a legelterjedtebb fogalom a vidékre a *campagne*, ami vidéki, falusi tájat jelent, illetve különféle jelzőkkel kiegészítve hegyvidéket, partvidéket, síkvidéket is. A „*campagne*” és a „*vie rurale*” fogalmaihoz szorosan kapcsolódik a mezőgazdasági tevékenység is. A *paysage* fogalma inkább a tájra, a tájképre utal – megfelelő jelzővel a városképre is (*paysage urbain*). A *espace rural* kifejezés már az 1930-as években megjelent, de elterjedése – az angolszász tudományos élethez hasonlóan – a tudományos-szakmai paradigmaváltás tükrében következett be az 1980-as években, ami magába foglalja a regionális politika és területfejlesztés új igényeit is, hangsúlyozva a vidék multifunkcionalitásának és diverzifikációjának szükségességét (MATHIEU, N. 1982). Tehát egy időben és térben is változó, képlékeny fogalomról van szó (CLOKE, P. 1985; KOVÁCS, T. 2003). Az időbeli dimenzió magában hordozza a szükségszerűen bekövetkező társadalmi-gazdasági változásokat, sőt bizonyos értelemben a természeti, földrajzi változásokat és azok hatásait is (pl.: klímaváltozás hatása, árvizek, földmozgások okozta változások, stb.). A térbeli dimenzió is sokrétű, hiszen a vidék, a vidékiség tartalma függ a földrajzi (fizikai) adottságoktól, a vizsgált terület kiterjedésétől, stb. Az értelmezés kontextusa tehát döntő tényező, ami maga is folyamatosan változik, ráadásul országonként e kontextus kulturális háttere (tehát értelmezési kerete) is sajátos. Elmondható, hogy minden kutatónak és kutató intézetnek meg van a saját vidék vagy vidékiség definíciója. A megközelítések sokszínűségét többen is igyekeztek csoportosítás formájában összegezni (pl.: CLOKE, P. 1985, 2006, HALFACREE, K. 1993, WOODS, M. 2005, MATHIEU, N. 1982, BLANC, M. 1997). A leíró jellegű (pl.: PLET, F. 2003, HALFACREE, K. 1993, JONES, O. 1995, WOODS, M. 2005, CLOKE, P. 1985, FONT E. 1999, BORSOS B. 2001, SZAKÁL F. 1999, NAGY G. 2007) és a többdimenziós, összetett mutatókkal dolgozó megközelítések a legjellemzőbbek (pl.: DATAR<sup>5</sup>, CLOKE, P. 1997, WOODS, M. 2005). A társadalmi-gazdasági megközelítések is hangsúlyosak, amelyben megjelennek a város-vidék dichotómiára (pl.: SCHMITT, B.–GOFFETTE-NAGOT, F. 2000, Wirth, Tonnies, Weber, Durkheim in: HALFACREE, K. 1993) és kontinuumra (pl.: KAYSER, B. 1990, VANIER, M. 2005, 2008, Redfield, Frankenberg, Duncan–Reiss in: HALFACREE, K. 1993) alapozott definíciók, a funkcionalista (pl.: MATHIEU, N. 1982, PERRIER-CORNET, P. 2001, 2003), a konstruktivista és a perceptív megközelítések (pl.: BLANC, M. 1997, JEAN, S. 2009, JEAN, B. 2004, JEAN, B.–DIONNE, S. 2007, DI MÉO, G. 1990, 1993, KOVÁCH I. 2010, FEHÉR A. 1998), és a politikai-gazdasági koncepciók (CLOKE, P. 2006), illetve teoretikus megközelítések (MATHIEU, N. 1982, 1990, 1998, 2004, BLANC, M. 1997, HOGGART, K. 1990, THRIFT, N. 1987), amelyek többek között a város és vidék kapcsolata alapján határozzák meg a vidéki térségek jellemzőit.

DIRY, J.-P. (1999) szerint a vidék legegyszerűbben a városi terek ellentétéként értelmezhető, ahol mezőgazdasági, erdészeti vagy természeti területek vannak. Szaggatott településhálózat és különféle tevékenységek – mezőgazdasági, ipari, *tercier* – jellemzőek.

---

<sup>5</sup>Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – Területrendezési és Regionálisfejlesztési Bizottság)

SCHMITT, B. és GOFETTE-NAGOT, F. (2000, p. 43.) szerint, ha a vidéket a város ellentétéként fogjuk fel, akkor a vidéket úgy kell meghatároznunk, mint egy olyan teret, ahol gyenge a népsűrűség és a munkahely sűrűség; gyengén diverzifikált; a termőföld kevésbé művesített; ahol a mezőgazdaság domináns helyet foglal el; ahol a mezőgazdaság mintájára a tevékenységek és a népesség diszperziós folyamatai az uralkodóak, és ahol az agglomerációs folyamatok tartalmi kiürülésének irányába mutatnak.

A vidéki térben jelentkező változásokra reagálva PLET, F. (2003) szerint a vidéki tér (espace rural) multifunkcionális térszerveződés egy alacsony népsűrűségű térben, melyet a mezőgazdasági tevékenységek jellemeznek. Ugyanakkor a nagyvárosok külső terében a természet közelsége, a társadalmi hálók jelenléte, a városba irányuló mobilitás és intenzív kapcsolatok is meghatározóak.

KAYSER, B. (1990) megközelítése az egyik legismertebb, aki négy kritériumot tekint lényegesnek a vidéki terek meghatározása kapcsán: viszonylag alacsony népsűrűség és beépítettség, amit a növénytakaróval fedett tájak túlsúlya jellemez; mezőgazdasági, erdészeti és pásztori tevékenységek döntő jelenléte; lakóinak életmódját a korlátozott méretű közösségekhez való tartozásuk és a térrel (környezettel) való sajátos kapcsolatuk jellemez; sajátos identitás és reprezentáció, amelyekhez erősen kötődik a paraszti kultúra.

A magyar szakirodalomban a franciához hasonlóan egyrészt leíró definíciókkal találkozhatunk (pl.: FONT E. 1999, BORSOS B. 2001, NAGY G. 2007), másrészt főként komplex mutatókkal dolgozó lehatárolásokkal. A szabályozások és a programozási dokumentumok kapcsán találkozhatunk leíró jellegű meghatározásokkal (pl.: Agrárprogram, 1997), de kiemelnénk SZAKÁL F. (1999) meghatározását, ami talán a legösszetettebb és legintegráltabb jellegű: „A vidéki térség maga is egy rendkívül bonyolult, sokoldalú, multifunkcionális erőforrásrendszer, amelynél az egyes erőforrás-alrendszerekről ugyan külön-külön is beszélhetünk (természeti erőforrások, föld, táj, emberi erőforrások, kulturális értékek, stb.), de ezek szétválasztása súlyos sérülések, gyakran eredeti identitásuk lebontása nélkül nem lehetséges. Ebből az is következik, hogy az ezen integrált erőforrásrendszerre épülő mezőgazdasági és nem mezőgazdasági tevékenységek, valamint a nem gazdasági tevékenységek (kulturális és egyéb közösségi tevékenységek, életmód, stb.) között is nagyfokú integráltság jellemző. Ez az, ami alapvetően megkülönbözteti a vidéki térséget a városi (urbánus) térségtől.”

Már az 1960–’70-es években megjelentek az összetett mutatókkal dolgozó megközelítések Magyarországon, amelyek jellemző módon vagy a mezőgazdasági viszonyokat, illetve a foglalkozási szerkezetet vizsgálták (BERNÁT T.–ENYEDI GY. 1961, ENYEDI GY., 1975, 1977, KULCSÁR V. 1974, stb.), vagy falutipológiák voltak (BELUSZKY P., 1965, BELUSZKY P.–SIKOS T. T., 1982, 2007, LETTRICH E., 1976, stb.). Az Európai Unióhoz való csatlakozás újabb lendületet adott a vidéki térségek többdimenziós kutatásának (CSATÁRI B. 1996, KOVÁCS T. 1998) és megjelentek a kistérségi szintű elemzések is (CSATÁRI B. 1999, CSATÁRI B., 2000a, 2000b).

A megközelítéseket és a lehatárolásokat tekintve vannak közös elemek – pl.: alacsony népsűrűség, mezőgazdaság dominanciája, természet közelség, mérsékelt nagyságú települések –, amelyek arra engednek következtetni, hogy megfelelő definícióval és mutató számokkal összehasonlíthatóvá válnak a vidéki térségek. Ugyanakkor az erre irányuló diskurzusok lényegében sehol – sem országokon belül, sem országok között, sem az EU-n belül – nem hordtak ki közös tudományos definíciót. A kvantitatív, statisztikai módszerekkel alátámasztott lehatárolások sem hoztak egységes eredményeket, ugyanakkor elengedhetetlenül fontosak voltak ahhoz, hogy a tervezés és a fejlesztés, sőt a szabályozás

számára egy közös metszetet hozzanak létre a vizsgált jellemzők tekintetében. A közös halmaz elemeinek tekinthetők például az OECD (1994)<sup>6</sup> vagy az EUROSTAT (2010)<sup>7</sup> által kialakított kategóriák vagy a Vidéki Térségek Európai Kartájában megfogalmazott meghatározás, miszerint: „...a vidéki térség olyan szárazföldet, belső vagy tengerparti területet jelent, amely a kisvárosokat és a falvakat is magába foglalja, gazdaságilag, szociálisan egységes egészet alkot és összehasonlítva a városi térségekkel

- számottevően alacsonyabb a lakosság száma, a gazdasági tevékenysége, a szociális és kulturális tevékenységek koncentrációja, és
- a terület nagyobb részét mezőgazdasági, erdőgazdasági, természetvédelmi és kikapcsolódási célokra használják fel” (CE 1996, in: BUDAY-SÁNTA, A. 2001).

Úgy gondolom, hogy mind a leíró definícióknak, mind a komplex mutatókkal lehatárolt vidéki tér ábrázolásoknak sajátos céljai vannak: az előbbiek alapvetően a vidék, a vidékiség tartalmát hivatottak megfogalmazni, így alkalmasak a fejlesztéspolitikai célkitűzések megfogalmazásának alátámasztására; míg az utóbbiak a térben való legpontosabb lehatárolásukra törekcsenek, így a programozási-tervezési tevékenységet tudják hatékonyan segíteni. Az újabban – főként külföldi szakirodalomban – megjelenő konstruktivista, perceptív megközelítések, imázs kutatások viszont egyrészt a lobbis tevékenységet és a politikai diskurzusokat tudják támogatni, másrészt a helyi identitás erősítését vagy akár újjáélesztését. Véleményem szerint mindhárom megközelítés fontos a vidéki tér, a helyi identitás, a lokalitás továbbélése, újjáélesztése végett.

## 2. 3. Vidékföldrajz

A vidékkutatások és ezeken belül vidékföldrajzi témájú tanulmányok az 1930-as évektől jelentek meg Franciaországban is. Főként történészek, szociológusok, agronómusok, néprajzosok, közgazdászok és geográfusok tollából születtek és születnek a vidékről szóló tanulmányok (DEBROUX, J. 2004, DEBROUX, J.2009). A tudósok egyetértének abban, hogy a vidékföldrajz, mint sajátos kutatási tématerület a városföldrajz előtt született, de mint önálló aldiszciplína csak az 1970-es években bontakozott ki, arra törekedve, hogy egyesítse a mezőgazdasági földrajzot a vidéki társadalmak és gazdaságok egyéb dimenzióinak kutatásaival. Ennek ellenére a mezőgazdasági földrajz és vidékföldrajz fogalmakat gyakran használták szinonimaként az 1980-as évekig (WOODS, M. 2009, PHILLIPS, M. 1998, BERGER, M.–GILLETTE, C.–ROBIC, M.-C. 1997, PLET, F. 2003, MATHIEU, N. 2006).

Az 1970-es évektől bekövetkező jelentős változások adtak igazi lendületet a születő új tudományág terminológia és metodológiai letisztázására. Nem csak a fogalmi és módszertan letisztulása történt meg a szótárakban és az egyetemi jegyzetekben, hanem a kvantitatív módszerek és a kartográfiai ábrázolások is jelentősen fejlődtek (BONNAMOUR, J. 1997). Egyrészt megszületnek az első szakmai szótárak és egyetemi jegyzetek. Angol nyelvterületen

<sup>6</sup> Vidéki térségről van szó, ha a népsűrűség 150 fő/km<sup>2</sup>-alatt van a települések több mint 50%-ánál. Ha ez az arány 50% és 15% között van, akkor jellemzően vidéki térségről van szó, ha az arány 15% alatti, akkor urbanus az adott térség. Az EU-ban 100 fő/km<sup>2</sup>-nél, Magyarországon pedig 120 fő/ km<sup>2</sup>-nél húzták meg ezt a határértéket (ARCAINI et al. 1999, EC 1997). A módszer 2005-ben módosult a városi központok figyelembe vételével (EC 2009, OECD 2010).

<sup>7</sup>Negatív megközelítést alkalmazó módszer, tehát előbb a városi tereket határolja le és, ami nem városi az a vidéki térség. A vidéki cellák népességének aránya alapján a következő besorolásokat kapjuk (EC 2010):  
- alapvetően (túlnyomórészt) vidéki térség, amelyben a vidéki cellák népességének aránya több mint 50%;  
- köztis vagy közbenső térség, ahol a vidéki cellák népességének aránya 20 és 50% között van;  
- alapvetően (túlnyomórészt) városi térség, ahol a népesség kevesebb, mint 20%-a él a vidékinek minősített cellákban. (in: KISS 2011)



1972-ben megjelent CLOUT, H. Rural geography: an introductory survey c. könyve, Franciaországban GEORGE, P. által írt, 1963-ben kiadott Le Précis de géographie rurale tekinthető alapoató módszertani alkotásnak. Másrészt megalakultak mind Franciaországban, mind angol nyelvterületeken az első vidékkel foglalkozó kutatócsoportok, valamint tudományos folyóiratok. Franciaországban 1970-ben egy aktív interdiszciplináris közeg jött létre, a Francia Ruralisták Egyesülete (Association des Ruralistes Français), amely a Nemzetközi Földrajzi Unióhoz történt csatlakozással a nemzetközi szinten is megjelent. A folyóiratok közül kiemelkedő a francia nyelvű, először 1961-ben megjelenő *Études rurales*, illetve ennek angol nyelvű párja az 1985-ben elinduló *Journal of Rural Studies*. Mindkét folyóirat indukálója volt egy nemzetközi, multidiszciplináris kutatási közeg létrejöttének. Az angolszász, a francia nyelvterületeken és a Magyarországon jellemző XX. századi vidékkutatásokat illusztrálja az 1. sz. melléklet.

A vidékföldrajz meghatározására számos definíció született Franciaországban is. A teljesség igénye nélkül csak néhányat mutatunk be.

GEORGE, P. (1970) nevéhez fűződik az első, francia vidékföldrajz meghatározás:

„A vidékföldrajz a vidéki tájat tanulmányozza [...]. A „rural” szó jelentése mindig tágabb, mint a mezőgazdaság fogalma. A vidéki népesség magába foglalja a mezőgazdaságból élő népességet, valamint a vidéken élő kereskedőket, munkásokat, nyugdíjasokat. A vidéki tér nem csak a mezőgazdasági tevékenységek székhelye, de a vidéki iparé, a vidéki kézműiparé, a vidéki turizmusé, stb. is. Az urbanizált (városias) vidékeken, a mezőgazdaságról levált vidéki szektor (nem-farm-vidék az angolszász szerzőknél) folyamatosan növekvő jelentőségre tesz szert, míg a mezőgazdasági népesség és a tisztán mezőgazdasági tér csökken. A vidéki területrendezésnek/fejlesztésnek számolnia kell ezzel a kettős valósággal (p. 376).”<sup>8</sup>

BONNAMOUR, J. (1997) szerint a vidékföldrajz a „városokon kívüli terekkel” foglalkozik, megfigyeli a belső és külső feltételek együttese által okozott változásait és töréseit (zavarait); kutatási terét konkrétan meghatározza és bátran használja más tudományágak módszereit. Természetesen nem tud mentesülni az aktuálisan az egyetemi miliőket és kutatásokat pezsdítő, meghatározó gondolati áramlatoktól, divatoktól; azért a kvantitatív módszerek egyfajta dominanciája jellemzi.

Episztemológiai szempontból a vidékföldrajznak három francia értelmezése van (ENYEDI, GY. 1964; CHAPUIS, R. 1997):

- A vidékföldrajz, mint géographie agraire (agrár földrajz);
- A vidékföldrajz, mint géographie agricole (mezőgazdasági földrajz);
- A vidékföldrajz, mint a vidéki tér teljességével foglalkozó földrajz.

Az első kettő magyar fordítása agrár- vagy mezőgazdasági földrajz, ugyanakkor tartalmilag mást jelentenek. A géographie agraire az emberföldrajzból vált ki és tematikáját tekintve a mezőgazdasághoz, illetve az állattenyésztéshez kapcsolódó (természeti) tájakat, a társadalmi-gazdasági struktúrákat és ezek egymásra hatását kutatja. Az agrárstruktúrák magukban foglalják az agrártájakat meghatározó jogi kereteket, valamint a birtokhoz és a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó feltételek együttesét. A kutatások az agrártársadalmi struktúrákkal

---

<sup>8</sup>„La géographie rurale étudie la campagne [...]. Le sens du mot “rural” est toujours plus large que celui d’agricole. La population rurale comporte une population vivant de l’agriculture, mais aussi des commerçants, des ouvriers, des retraités vivant à la campagne. L’espace rural n’est pas seulement le siège des activités agricoles mais aussi de l’industrie rurale, de l’artisanat rural, du tourisme rural, etc. Dans les campagnes urbanisées, ce secteur rural détaché de l’agriculture (rural-non-farm des auteurs anglosaxons) prend une importance sans cesse croissante, alors que la population agricole, l’espace purement agricole, ont tendance à décroître. L’aménagement rural doit tenir compte de cette double réalité.” (In: Pierre George, *Dictionnaire de la géographie*. Paris. PUF. 1970. p. 376)



(pl. művelési forma, tulajdonosi szerkezet, a vagyon és a hatalom társadalmi megoszlása, stb.) és a növénytermesztési rendszerekkel (pl. különböző növények és állatok tenyésztésének egyesítése és különféle termelési technikák alkalmazása a gazdaságokban) foglalkoznak. A XIX. század második felétől a XX. század első feléig voltak jellemzők ezek a kutatások.

A géographie agricole a gazdasági földrajzból eredeztethető és az 1950-'60-as években bontakozott ki. A mezőgazdasági tevékenységet térbeli kontextusban vizsgálja, a szociális és a gazdasági kérdésekkel szélesítve az agrárföldrajz (géographie agraire) látásmódját.

A harmadik értelmezés szerint a vidékföldrajz a jelenkori vidéki tér minden elemével foglalkozó tudományág, kiemelten érdeklődik az emberi társadalmak által a vidéki tér szerveződésére gyakorolt hatásával.

A vidékföldrajz kutatási területei szerteágazóak, amit erősít alkalmazott tudományági jellege is, vagyis hogy jelentős mértékben hozzájárul a vidékfejlesztési politika kialakításához, a vidéken zajló fejlesztések megalapozásához mind országos, mind helyi szinten. Ugyanakkor a vidékföldrajzi vizsgálatokat egyszerre jellemzi az állandóság és a változás. Állandóság, mivel a vidékföldrajz hagyományos kutatási területeinek jelentős komponensei folyamatosan jelen vannak, mint például: a mezőgazdasági földrajz, vidéki erőforrás menedzsment, vidékfejlesztés és vidéktervezés. Illetve változás, mivel az új igényekhez kapcsolódóan megjelennek új területek is.

## **2. 4. A terület- és a vidékpolitika, a terület- és a vidékfejlesztés viszonya**

A fogalmak értelmezéséhez fontosnak tartjuk a területpolitika és vidékpolitika értelmezését is. FARAGÓ L. (1994) és RECHNITZER J. (1995) a területfejlesztési rendszer egyik elemeként kezeli a területpolitikát. FARAGÓ L. egyúttal kifejti, hogy nem ért egyet azzal, hogy a területfejlesztést a területpolitika végrehajtására degradálják, mivel véleménye szerint a kettő között dinamikus kölcsönösség van, mindkettő hat a másikra. Ezzel magam is egyetértek. FARAGÓ L. és RECHNITZER J. szerint a területfejlesztés a térhasználat tudatos irányítását jelenti, amelyben az egyes alrendszereket a területpolitika (a), a szabályozás (b), a szervezeti/intézményrendszer (c) és az eszközök rendszere (d) jelenti, és ezek konzisztenciája elengedhetetlen a hatékony működéshez. Véleményük szerint ezen értelmezési keretekben a területpolitika a területi struktúrák tudatos alakítása során követett prioritások (célok) és az ezek eléréséhez használatos eszközök és intézmények meghatározását jelenti (FARAGÓ L. 1994, RECHNITZER J. 1995).

BÓDI F. (2003) az állami (kormányzati) politika részeként fogalmazza meg a területpolitikát, amely „az ország térségeinek, területi egységeinek és ezek lakónépességének (gazdasági, kulturális, környezetvédelmi stb.) fejlettségére vonatkozó stratégiai célokat tartalmazza” (BÓDI F. 2003). Hozzá teszi, hogy más tartalommal töltődik fel, ha az állam, vagy ha a lokalitás felől értelmezzük. Az állam (központ) szempontjából a területi és közigazgatási egységek irányítását, kontrollját jelenti, míg a lokalitás, a periféria felől tekintve érdekérvényesítést és döntésbefolyásolást jelent, amely „a központi politika szabályozó, elosztó és ellenőrző tevékenységére irányul, és részt vesz benne a helyi önkormányzat, más szervezetek és a helyi társadalom aktív csoportjai, intézményesült vagy ad hoc lobbyk” (BÓDI F. 2003).

VIRÁG R. (2005) szerint a területpolitika nem a területi egységekben végzett valamely tevékenységre (közigazgatás, területfejlesztés) vonatkozik, hanem magára a területre, az állam és alrendszerei területi mozgásterének – területi beosztásának – meghatározására irányul. Részletesen kifejti a területpolitika meghatározó elemeit, melyek: „a területpolitikával

kapcsolatos alapvető célkitűzések meghatározása, a célok eléréséhez szükséges eszközök meghatározása, ide értve a területi beosztás szabályozására vonatkozó rendszer kialakítását, a területi kategóriák és rendeltetésük, funkciójuk rögzítése, megváltoztatásuk szabályai, nyilvántartásuk rendszere, a mindezzel kapcsolatos jogalkotási és konkrét döntésekkel kapcsolatos feladat- és hatásköröket, azok szervezeti letéteményeseit, továbbá a költségvetési háttér rendezését is” (VIRÁG R. 2005). Véleménye szerint meghatározó jelentőségű a világos és célszerű területi beosztás, mivel ez az illetékességi rendszer alapja.

Azt gondolom mind a négy kutató meghatározása érdekes, bár más szemléletet tükröz. Míg FARAGÓ L. és RECHNITZER J. meghatározásán a geográfus szemlélet, addig BÓDI F. és VIRÁG R. megközelítésén a közigazgatási szemlélet érződik. Összességében úgy látom, hogy mind a négyben meghatározó összetevőként jelennek meg:

- a célok (prioritások)
- az eszközök (források, normatívák, területi lehatárolás, tervezés, stb.)
- az intézményrendszer (munkamegosztás, szereplők és kapcsolataik, stb.)
- a szabályozó törvényi háttér (illetékesség, intézmények működése, források és normatívák elosztásának módja, stb.).

Alapvetően ez a négy elem határozza meg a disszertáció szemléletmódját is.

A vidékpolitika kapcsán egyszerűbb helyzetben vagyunk, mivel a „Párbeszéd a Vidékért” mozgalom keretében világos megfogalmazásra kerültek a főbb célkitűzések, mint például az élhető vidéki táj megteremtése és fenntartása, az elvándorlás mérséklése, a táj speciális arculatának, termelőképességének és szolgáltatásainak megőrzése érdekében. Ugyanakkor GLATZ F. (2005) is kiemeli, hogy nem szabad összekeverni a vidékpolitika és a vidékfejlesztés fogalmát: „A vidékpolitika a vidékies térségekben és azok érdekében folytatott közéleti és politikai aktivitás összessége. Ezért magába foglal tudatos területfejlesztést, infrastruktúra fejlesztést, oktatást, közművelődést, közlekedést, szociálpolitikát, etc. A vidékpolitika tehát a különböző ágazati politikák összhangját kívánja.” Véleménye szerint ebből következően a vidékfejlesztés a vidéki térségekben megvalósított konkrét projekt-tevékenység, ami mindig térségekre, ill. embercsoportokra, valamint természeti és épített környezet együttesekre vonatkozik. Konkrét céljai pedig térségenként eltérőek a vidék természeti, társadalmi, ill. földrajzi tagoltsága miatt, amivel magam is egyetértek.

A terület és vidékpolitika között szoros kapcsolat van, tulajdonképpen a vidékpolitika egy speciális területe a területpolitikának. A meghatározó összetevőik azonosak: a célok, az eszközök, az intézményrendszer és a szabályozó törvényi háttér konzisztenciája szükséges a terület- és vidékpolitika hatékony működéséhez.

A terület- és vidékfejlesztés kapcsán igen gazdag szakirodalommal rendelkezünk. SÜLI-ZAKAR I. (1998) véleménye szerint a területfejlesztés integráns részeként kell kezelni a vidékfejlesztést. KULCSÁR L. és KOZÁRI J. (1998) szerint a vidékfejlesztés és a területfejlesztés fogalmi viszonyának elemzésekor alapvetően három felfogással számolhatunk:

- a vidékfejlesztés a területfejlesztésnek alárendelt tevékenység;
- a vidékfejlesztés és a területfejlesztés között nincs értelmezhető viszony;
- a vidékfejlesztés és a területfejlesztés között sajátos mellérendelt viszony van.

A harmadikkal értünk egyet és egyetértünk a két szerzővel abban is, hogy „a területfejlesztés esetében az értékek rangsorában elől az ökonómiai és gazdaságföldrajzi modellek, a műszaki fejlesztés, a pénzügyi megfelelés állnak, a vidékfejlesztés érték rangsorában pedig az emberi erőforrások, a helyi közösségek és a helyi társadalom gazdasági-társadalmi szereplői, az ökológiai és a kultúrtáj értékei az elsődlegesek (KULCSÁR L.–KOZÁRI J. 1998). Tehát míg a

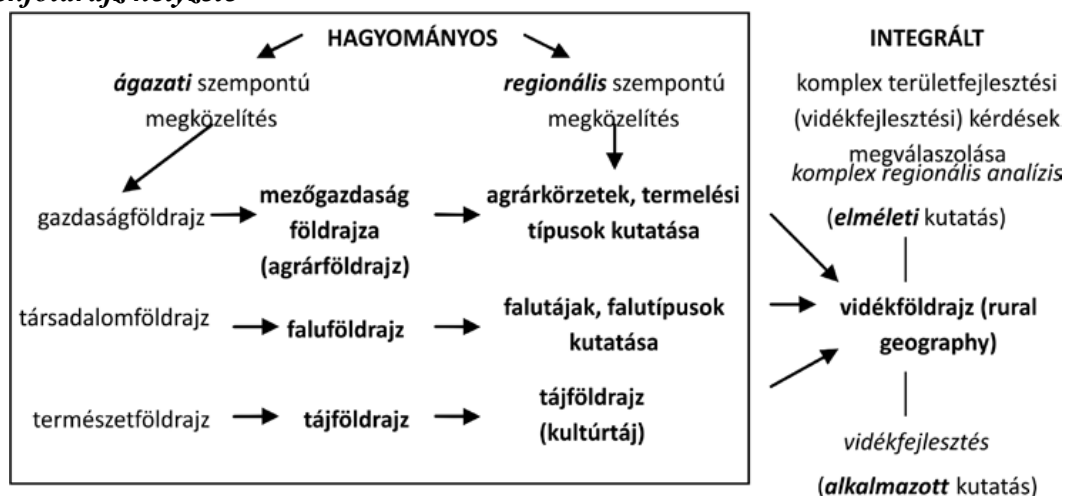
területfejlesztés a magasabb területi szinteken (nagyobb földrajzi kiterjedésű területeken) értelmezhető, addig a vidékfejlesztés alacsonyabb szintű (kisebb kiterjedésű) földrajzi terekben végezhető tevékenységek összessége. Ez utóbbi, kisebb kiterjedésű földrajzi terület például a kistérségi szint, ahol a helyi társadalomnak, különféle közösségeknek és szereplőknek jelentős szerepe van (lehet) a fejlesztési tervek kidolgozásában, a döntéshozatalban, valamint a kivitelezésben való közreműködésben (KULCSÁR L.–KOZÁRI J. 1998, SAIN M. et al. 2005). A vidékfejlesztés meghatározására, tartalmára vonatkozó szakirodalom igen gazdag. A témával számos francia (pl.: KAYSER, B. 1970, BRUNET, P. 1991, BONTRON, J.-C.–MATHIEU N. 1996, HOUÉE, P. 1996, BERGER, A. 2001, GREFFE, X. 2002, CHAMPETIER, Y. 2003), illetve magyar szakember és kutató (pl.: DORGAI L. 1998, 1999, FARKAS T. 2002, FONT E. 1999, JÁVOR K. 1999, KOVÁCS T. 2003, KULCSÁR L. 1999; MÁRCZIS M. 2002; SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI I. 2001) is foglalkozott.

Egyetértünk NAGY G. (2007, p. 24.) azon véleményével, hogy „a vidékfejlesztés csak integráló megközelítéssel, interdiszciplináris alapokon lesz képes a lábán önállóan megálló tudományterületté fejlődni: a faluszociológia, természetföldrajz, regionális és vidéki politika, erdészet, turizmus, falusi turizmus, falusi vendéglátás, vadgazdálkodás, természetvédelem, tájtervezés, tájépítészet, néprajz, területfejlesztés, mezőgazdaság (növénytermesztés, kertészet, állattenyésztés), turizmus és marketing egyaránt alkotóeleme.”

Több magyar kutató úgy gondolja (LACZKÓ L. 1999, KOVÁCS T. 2000, KARÁCSONYI D. 2010), hogy a vidékfejlesztés egy új tudományos diszciplína, melynek tárgya feltárni a vidék fejlődéséhez szükséges intézkedéseket és technikákat, valamint olyan módszerek kidolgozása, amelyek az intézkedésekhez szükségesek.

KARÁCSONYI D. (2010) Haggettől adaptált ábrája kiválóan bemutatja a vidékföldrajz, mint elméleti tudomány és a vidékfejlesztés, mint alkalmazott tudomány kapcsolatát, valamint az integrált megközelítés fontosságát. Úgy gondoljuk ez a kapcsolat abszolút érvényesül a francia vidékre vonatkozó elméleti és alkalmazott kutatások terén is (1. ábra).

1. ábra: *A geográfia ortodox és integrált felfogása Haggett szerint, és ezen rendszeren belül a vidékföldrajz helyzete*



(Szerkesztette: Karácsonyi Dávid, (Haggett, 2006, 764. o. alapján), in: Ukrajna vidékföldrajza, p. 19.)

A francia szakirodalomban egyáltalán nincs hangsúlyosan jelen az a megközelítés, ami a vidékföldrajzot diszciplínaként kezelné, inkább annak gyakorlati aspektusai dominálnak, annak cél- és feladatrendszerét hangsúlyozzák az EU adta keretrendszerben (pl.: JAZRA-BANDARRA, N. 1995, CHAMPETIER, Y. 2003, PERRIN, D.–MALLET, J. 2003, BODIGUEL, L. 2007).

Jean MORIZE (1992) szerint a vidékfejlesztés célja, hogy javítsa a mezőgazdasági termelő egész környezetét, mivel őt tekinti az elsődleges kedvezményezettnek. Egyúttal szól az utak, a falvak, az egészségügy, az oktatás és a gazdasági és szociális szolgáltatások javításáról, fejlesztéséről nemcsak a termelési funkció, hanem a társadalmi jólét szempontjából is.<sup>9</sup> Fontos elemzési szempont még a vidékfejlesztésnek a területrendezéssel (aménagement du territoire) és a vidéki területrendezéssel (aménagement rural, aménagement de l'espace rural) való kapcsolata is (pl.: JUNG, J. 1971, BONTRON, J.-C. et al. 1975, BRUNET, P. 1980). A francia megközelítés összecseng a magyarral, mivel a területfejlesztés, -rendezés részeként kezelik a vidékfejlesztést, -rendezést. Viszont a francia gyakorlatban valóban egységben, egy dokumentumban kezelik a rendezés és -fejlesztés feladatköröit.

„A vidékfejlesztés a területfejlesztés (aménagement du territoire) egyik aspektusa, ami 1960-ban jelent meg Franciaországban. Céljai:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése [...];
- a nem mezőgazdasági (főleg ipari) tevékenységek fejlesztése a vidéki területeken, hogy megakadályozzák a mezőgazdasági munkaerő csökkenését és a vidéki exodus tovább növekedését [...];
- közösségi létesítmények adott szintjének létrehozása, hogy vonzóvá tegyék a vidéki életmódot;
- a falusi turizmus fejlesztése a természeti környezet károsítása nélkül.”<sup>10</sup>

Nem csak a francia, de a magyar diskurzusból is hangsúlyos elemként jelennek meg a vidékfejlesztés által betöltendő feladatok és célkitűzések. DORGAI L. (1998) komplex tevékenységnek tekinti a vidékfejlesztést, amelynek az a végső célja, hogy a vidéki térségek – elsődlegesen társadalmi érdekből – a társadalomban betöltött funkcióik ellátására tartósan képesek legyenek. CSATÁRI B. (2001) által kiemelt cselekvési prioritások között szerepel:

- a természetvédelem, a vidéki tájértékek, azok táji-települési harmóniája,
- a város-falu kapcsolatok új dimenziói, fejlesztési lehetőségei,
- a helyi, a lokális és földrajzi identitás, a közösségek igen fontos társadalmi kérdései.”

Egyaránt hangsúlyozzák továbbá az e terekre irányuló fejlesztési filozófiák morális (jogi, „egyenlőségi”), társadalmi (közösségi, önbecsülési) és materiális (víz, élelem, védelem, biztonság) aspektusait” (CSATÁRI B. 2001). Ez az észrevétele egyértelműen visszatükröződik a francia szakirodalomban is.

Többen is hangsúlyozzák, mind a magyar (DORGAI L. 1997, KULCSÁR L.–KOZÁRI J. 1998, VARGA GY. 2004, PAPÓCSI L. 1999, KOVÁCS T. 2000), mind a francia tudományos körökben (MORIZE J. 1990, BONNAMOUR J.–VÉLARD B. 1995), hogy a mezőgazdaság kulcságazatnak tekinthető a vidék szempontjából, attól elválaszthatatlan és egymásra utaltak. Ugyanakkor ma már az is tény, hogy a vidékfejlesztés nem korlátozódhat pusztán a mezőgazdaságra, mivel a vidék kívánatos fejlődését önállóan nem tudná biztosítani (CSATÁRI B. 2004, DORGAI L. 2001).

<sup>9</sup> „Le développement rural consiste à améliorer tout l'environnement de l'agriculteur, considéré comme le principal bénéficiaire. Il porte à la fois sur les routes, les villages, la santé, l'éducation et sur tous les services économiques et sociaux susceptibles d'améliorer non seulement la fonction productive, mais aussi le bien être social „ (MORIZE, J.: *Manuel pratique de vulgarisation agricole*, 2 volumes. Maisonneuse et Larose, Paris, 1992).

<sup>10</sup> „L'aménagement rural est un aspect de l'aménagement du territoire qui est apparu en France en 1960. Il vise à:

- accroître la productivité agricole: [...];
- développer des activités non-agricoles (industrielles en particulier) en milieu rural pour éviter que le déclin de la population active agricole ne continue à nourrir l'exode rural [...];
- créer un niveau d'équipement collectif qui rende attractif le mode de vie en milieu rural;
- développer le tourisme en milieu rural sans nuire au cadre naturel.”

(MERLIN, P.–CHOAY F.: *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris. PUF, 1996, [http://www.ensci.com/uploads/media/memoire\\_romain\\_thevenet\\_cahier-1.pdf](http://www.ensci.com/uploads/media/memoire_romain_thevenet_cahier-1.pdf), letöltve: 2013. december 12.)

Sőt a mezőgazdaságnak és a vidéki térnek új funkciókat kell felvennie, ez fogalmazódik meg a Cork-i nyilatkozatban (1996) is és a Vidéki térségek Európai Chartájában (1996) is. Ehhez kapcsolódóan a francia tudományos berkekben jelentős teret kaptak a vidék diverzifikációjára és a mezőgazdaság multifunkcionalitásának megteremtésére vonatkozó kutatások (pl: *Économie Rural* folyóirat 273-274 száma 2003).

A fentebb említett európai uniós dokumentumokban és a kutatók által is megfogalmazott „új” célok és értékek csak is a komplex, integrált vidékfejlesztés keretében valósíthatók meg. Az integrált szemlélet összehangolja a különböző szakpolitikai megközelítéseket, összefogja és ütközteti a különböző partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közszféra szereplői és lakosság) céljait, elvárásait, valamint a fejlesztési célokat és tervezett intézkedések finanszírozási, megvalósítási és fenntartási módját is összefüggéseiben kezeli (FORMAN B.–SZALÓ P. 2013, SAIN M. et al. 2005). Tehát az integrált vidékfejlesztés során fontos, hogy az ágazatok együttműködése mellett a közös tervezés és a közös finanszírozási rendszer is kialakításra kerüljön.

A tervezés olyan gondolkodási folyamat (értékek- és eszközök rendszere, stb.), amely során egy jól körülhatárolt jövőbeli állapot, vízió kerül megfogalmazásra, a megvalósításához szükséges módszertannal, eszközökkel és erőforrásokkal együtt (FARAGÓ L. 2005, SZABÓ J. 2010, FORMAN B.–SZALÓ P. 2013, RECHNITZER J.–SMAHÓ M. 2006). LOINGER, G. és SPOHR, C. (2005) szerint a „tervezésnek” kettős jelentése van, egyszerre a közcselekvés eszköze, és a jövőalkotás részvételi módja, azaz a jövő kutatás technikája. REVERDY, M. (2006) azt mondja, hogy a tervezés olyan „formalizált tevékenység, amely lehetővé teszi a társadalom számára, hogy előidézzé, ösztönözzé és kezelje a változásokat”. A megközelítések hasonlóak, de a francia szakirodalomban nagyobb hangsúllyal jelenik meg a vonatkozó területi szint adekváltsága, helytállóságának és időtállóságának a kérdése. A sokrétű időbeliség is fontos, mivel az egyes szinteken – vertikálisan és horizontálisan is – a tervek időtartama eltérő, amely gondot okozhat a tervezés összehangolásában és a tervtartalmak összehangolásában. Az összhang megteremtésének egyik fontos eleme a folyamatos beavatkozási logika megteremtése – ez lényegébe a Faragó által is emlegetett ciklikusság –, amely egyúttal lehetővé teszi az új kihívásokhoz és a megjelenő további szereplőkhöz való alkalmazkodást, pozitív reagálást. Éppen ezért ZEPF, M. és ANDRES, L. szerint (2011) a területi tervezésnek már nem feladata a kiforrott (tökéletes) megoldások kidolgozása, hanem a lehetséges cselekvési (intézkedési) keretek kidolgozása lényeges.

A területi tervezésnek két jól elkülöníthető részterülete van<sup>11</sup>: a rendezés és a fejlesztés. A rendezési feladatok a terület funkcionális felhasználásához kötődnek, ebből következően döntően műszaki, mérnöki jellegűek, az értékválasztás forrása a természeti-művi környezet. A fejlesztési feladatok a társadalmi-gazdasági fejlődési célokat, irányokat fogják át, így ezek döntően társadalmi-gazdasági jellegűek, és a tervek megszületése és megvalósítása folyamán meghatározó a gyorsabb tanulási folyamat és az innovatív jelleg (FARAGÓ L. 2005, FORMAN B.–SZALÓ P. 2013). A szerzők szerint (FARAGÓ L. 2005, SZABÓ J. 2010, FORMAN B.–SZALÓ P. 2013) egyértelmű, hogy a két feladatkör szorosan kapcsolódik egymáshoz, mivel ugyanazt a fizikai, társadalmi-gazdasági környezetet érintik, ugyanaz a társadalmi csoport adja a referenciakeretet, tehát azonos a cselekvési helyzet. Ebből adódóan egyensúlyt kell teremteni a rendezés szabályozás jellegű technikái és a konkrét fejlesztés között (SZABÓ J. 2010), mégpedig a két tervezési tevékenység szinkronizálása révén (FORMAN B.–SZALÓ P. 2013), ami

<sup>11</sup>Az 1996. évi XXI. törvény 23.§ (1) bekezdésének eredeti, a módosítások után is hatályos szövege: „A területi tervezés alapja a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv.”

az egységes helyzetfeltárással, valamint a közös koncepcionalizálással, célmeghatározással és stratégiaalkotással teremthető meg (FARAGÓ L. 2005).

A hatékony területi tervezéshez és fejlesztő munkához megfelelő és támogató jellegű intézményrendszer is szükséges. FORMAN B.–SZALÓ P. (2013) ezt úgy fogalmazza meg, hogy szükség van egy állami beágyazódásra, ami az állam által képviselt, vagy elfogadott jogi és intézményi eszközök összességét jelenti. Vagyis a központi államigazgatás feladata elsősorban a szabályozás, a keretrendszer kialakítása, illetve egyes pénzügyi támogatások biztosítása (FORMAN B.–SZALÓ P. 2013). RECHNITZER J. és SMAHÓ M. (2006) is kiemeli az intézményi keretrendszer fontosságát, külön hangsúlyozva, hogy a szervezeti és az intézményi széttagoltság a tervezés hatékonyságát jelentősen csökkenti a párhuzamosságok és összehangolatlanság révén, ez pedig a tervek megvalósíthatóságára is kihat.

### **3. A városi és a vidéki terek lehatárolása**

Franciaországban határozott törekvés van arra, hogy olyan módszert dolgozzanak ki a városi és a vidéki térségek meghatározására és különválasztására, amely minden szféra (politika, társadalom, kutatás, köz- és államigazgatás, tervezés, fejlesztés) igényét képes kielégíteni, valamint a lehető legárnyaltabb és leghitelesebb lehatárolást teszi lehetővé. Cél az is, hogy nyomon követhetők legyenek a változások és összehasonlíthatóak az egyes időszakok. Ezen törekvések és a hozzájuk kapcsolódó kutatások meghatározó országos intézményi keretét adja a francia Statisztikai és Gazdasági Kutatások Nemzeti Intézete (továbbiakban a rövidítését használva INSEE). Tudományos igényességgel szolgálja ki az állami politika és tervezés céljait, valamint az egyetemek, a kutató laboratóriumok és az egyes kutatók elvárásait is.

A francia térszerkezet az urbanizációnak köszönhetően jelentős átalakulásokon ment át az elmúlt 60 évben, melynek nyomon követése és elemzése nem egyszerű feladat, mert igen elaprózott településhálózatról van szó. INSEE egy olyan módszert dolgozott ki, amely „egyszerűsítette” a térszerkezet elemzését, ugyanakkor megőrizte a települési adatokból eredő részletességet. Ennek első lépéseként született meg 1954-ben az ún. „városi területegység” fogalma és elhatárolásának pontos módszertana (PUMAIN, D.–GUERIN-PACE, F. 1990, SCHMITT, B.–HILAL, M.–BESSY-PIETRI, P. 2001). A statisztikai adatokon nyugvó francia elemzések, tanulmányok legkisebb városi térszféraja a települési szintű, népszámlálási adatok révén meghatározott városi területegység (unité urbaine). Az idő előrehaladtával az urbanizáció egyre összetettebb lett, melynek leképezésére önmagában ez a városi területegység módszere már elégtelennek tűnt (LE JEANNIC, T. 1997, BESSY-PIETRI, P. 2000). Ezért az 1960-as évektől újabb és újabb kiegészítő módszereket dolgoztak ki, melyek alapját továbbra is a városi területegységek lehatárolása jelenti. E fejezetben az INSEE által kidolgozott városi és vidéki tér lehatárolási módszertant és annak fejlődését mutatjuk be.

#### **3.1. A francia „városi területegység” fogalma, kialakulása**

Franciaországban már 1833 óta gyűjtenek statisztikai adatokat, folyamatosan átalakuló intézményi keretek között és változó állami szervek felügyelete alatt. A mai INSEE-t 1946-ban hozzák létre és 1962-re alakultak ki a mai szervezeti és működési jellegének alapjai. A létrejött, és működését tekintve igen stabil országos statisztikai intézet lehetővé tette, hogy a statisztikai adatgyűjtések rendszere is egységessé váljon, nemcsak az országos szintű igényeket figyelembe véve, hanem a nemzetközit is. Az ENSZ alapító tagjaként Franciaország ezen intézménye egyúttal résztvevője többek között az Európai Gazdasági Bizottságának és az

Európai Statisztikusok Konferenciájának<sup>12</sup> is, melyek révén már a kezdetektől alakítója volt az egységes statisztikai adatgyűjtési rendszer és a hozzá kapcsolódó ajánlások kidolgozásának.

A nemzetközi összehasonlítások támogatására az ENSZ Gazdasági Bizottsága és az Eurostat 2006-ban közösen kiadott 2010. évi népszámlálásra vonatkozó ajánlásainak is megfelel a francia városi területegység módszere. Az ajánlások alapján, a francia városi területegységhez hasonló lehatárolási mód van Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Svédországban, Görögországban, Írországon és az Egyesült Királyságban (LE GLÉAU–PUMAIN–SAINT-JULIEN 1996). Eltérések a lakossági küszöbérték, az épített elemek közötti távolság és a települési közigazgatási határ figyelembe vétele kapcsán vannak.

Természetesen számos francia megközelítés van a város és városi terek meghatározására, ugyanakkor az országos tervezési, statisztikai törekvések olyan megoldást kerestek, amely összhangban van a településhálózati jellemzőkkel, valamint a szabályozásban és a korábbi statisztikákban elérhető adatokkal, sőt lehetőséget teremt a nemzetközi összehasonlításra is. A 2000 fős létszámhatár ráadásul történelmi „hagyományokra” visszatekintő, számos joganyagban szereplő küszöbérték. Kezdetben egyértelműen jogi, adózási kategória volt a 2000-es lélekszám, majd 1846-ban vált statisztikai kategóriává. A 2000 fős küszöbérték elsőként az 1789. évi december 14-i törvényben jelent meg, amelybe a települési önkormányzatok rendszerét alapították meg a nagy francia forradalom után (LAMARRE, C. 1987, VERNET M.1970). A városi jelleg meghatározó települési lélekszám kérdése különösen a képviselői választási körzetekhez és az adókvetésekhez kapcsolódóan jelenik meg vita tárgyaként (LAMARRE C. 1987). Bár végül az 1884. évi április 5-i törvény – amely rögzítette a települések státuszát – nem tett különbséget jogállás szerint város és község között, a köztudatban mégis rögzült ez az adókvetés alapját képező különbségtétel. Ezt az is segítette, hogy az városi lakosságra vonatkozó első hivatalos, statisztikai meghatározás 1846-ban megszületett. Ez minden olyan településnek a teljes népességét jelentette, ahol a székhelyen tömörülő népesség meghaladja a 2000 főt (LAMARRE, C. 1987, VERNET, M.1970). Az ipari forradalommal meginduló urbanizáció következtében a városok nagyarányú növekedése is elkezdődött, sok esetben azok magukba olvasztották a városfalakon kívül eső városrészeket, -negyedeket. Az így létrejövő városközpont („ville-centre”) és annak peremvárosi települései („communes de banlieue”) összefüggő területegységgé váltak. Ezen urbanizációs növekedés eredményeként 1954-ben egy új statisztikai fogalmat vezettek be: a városi területegységet (unité urbaine). Ez az új statisztikai fogalom egy településmorfológiai kritériumon és egy úgynevezett méretkülönbségen nyugszik: olyan egy vagy több településből álló népességtömörülést jelent<sup>13</sup>, amely összefüggő beépítettségű (vagyis két építmény között kevesebb, mint 200 méter a távolság) és a népessége legalább 2000 fő. A 200 méteres távolság nem számított a közcélokat szolgáló területek (pl.: park, repülőtér, út, temető, középítmények, stb.), illetve a kereskedelmi vagy ipari célokat szolgáló létesítmények esetében (pl.: üzemek, áruházak, kereskedelmi épületek, vasútvonalak, parkolók), vagy például a folyókon átnyúló hidaknál (GERARD, M.-C. 1971, 1974). A 2010-es felosztásig nem vették figyelembe ezeket a területeket a beépített területek közötti távolságok számításánál, míg 2010 óta egyes közterületeket (pl. temetők, parkoló, repülőtér, üzemek, kereskedelmi

<sup>12</sup>United Nations Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians

<sup>13</sup>Egy népességtömörülés (agglomeration de population) olyan egymással szomszédos építményekből áll, amelyek legalább 50 főt foglalnak magukba, és amelyek között a távolság nem több, mint 200 méter.

központok) a számítások során az épített terület részeként kezelik (CLANCHÉ, F.–RASCOL, O. 2011). A 2000 fős küszöbértéket sem módosították, mivel (LE GLÉAU, J.-P. 1996):

- lehetővé teszi az adatok időbeli összehasonlítását;
- a népszámlálások során sokáig érvényesült az a tendencia, hogy a pozitív és a negatív vándorlási egyenlegű települések között a határ 2000 fő körül volt, vagyis az ez alatti létszámú településeken elvándorlás, míg az e fölötti településeken odavándorlás volt megfigyelhető az adott időszakban;
- a kutatók szerint a jelen folyamatok már felülírták ezt a küszöb értéket, de nem változtatják meg, mivel számos joganyagban szerepel, módosítása komoly jogi következményekkel járna.

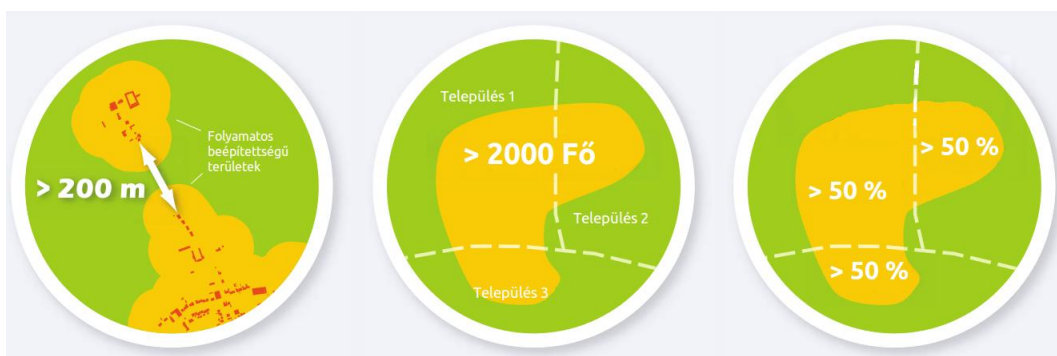
A küszöbértékek (200 méternél kisebb távolság az egyes építmények között, a lakosság legalább 2000 fő) megtartása mellett szól az is, hogy összhangban vannak az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság testületeként az Európai Statisztikusok Konferenciája vonatkozó ajánlásaival (CLANCHÉ, F.–RASCOL, O., 2011). Fontos megjegyeznünk, hogy a városi területegység lehatárolása során csak a települések közigazgatási határait kell figyelembe venni, a megyei, régiós vagy ország határokat nem.

### 3.1.1. A városi területegységek különböző típusai

Mint már említettük a városi területegység lehatárolása során három feltételnek kell teljesülnie, ami az összefüggő beépített területre, a lakosságszámra és az elhelyezkedésükre vonatkozik (2. ábra).

#### 2. ábra: A városi területegység lehatárolásának kritériumai

1. A összefüggő beépítettségű övezet olyan területet jelent, ahol két létesítmény közötti távolság nem haladja meg a 200 m-t.
2. Ezen az összefüggő beépítettségű területen legalább 2000 fő lakik.
3. A összefüggő beépítettségű terület által érintett települések lakosainak legalább 50%-a ezen a folyamatos beépítettségű területen lakik.



(Forrás: INSEE – AULAB, 2012.

[http://www.ftpaulab.fr/Observatoires/Observatoire\\_Socio\\_Demo/publi\\_obs\\_evo\\_soc8\\_UU\\_AU\\_Combine.pdf](http://www.ftpaulab.fr/Observatoires/Observatoire_Socio_Demo/publi_obs_evo_soc8_UU_AU_Combine.pdf), p. 2., letöltve: 2014. március 18.)

A városi területegységeket az egyedülálló városok és a több településből álló városi tömörülések alkotják, tehát vidékinek tekintenek minden olyan települést, ami nem tartozik városi területegységhez. Ha egy városi területegység egy településből áll, egyedülálló városnak nevezik. Ha a városi területegység több települést foglal magában, akkor ezen település-együttest több településből álló tömörülésnek („agglomération multicommunale”) vagy városi tömörülésnek nevezik („agglomération urbaine”). A városi tömörülést alkotó települések vagy városközpontok (ville-centre) vagy peremvárosok (banlieue). Ha az egyik



település rendelkezik a városi tömörülés teljes népességének több, mint 50%-val, akkor az az egyetlen városközpont. Ha a tömörülésben több településnek a lakosság száma meghaladja a legnépesebb település lakosságának 50%-át, akkor mindegyik városközpontnak számít. Azon városi települések, amelyek nem városközpontok, alkotják a városi tömörülések peremvárosait. Egy városi tömörülés állhat csak városközpontokból is (CLANCHÉ, F.–RASCOL, O., 2011). Ezek alapján minden francia település besorolható valamelyik, de csak az egyik kategóriába:

- vidéki település (commune rurale), ami nem városi terület egység,
- olyan városi terület egység, ami egyedülálló város (ville isolée),
- olyan városi terület egység, ami több településből álló városi tömörülés, amit városközpont(ok) (ville-centre) és peremvárosi település(ek) (commune de banlieue) alkotnak.

A városi terület egységeket 1954 óta, minden népszámláláskor felülvizsgálják (1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990, 1999, 2010), mivel az urbanizációnak köszönhetően számuk és méretük is változik. A lehatárolás során az előző népszámlálási adatokat veszik alapul, amit a legfrissebb térképek és légifotók vizsgálatával egészítenek ki, valamint ha szükséges terepbejárást is végeznek (LE GLÉAU, J.-P., 1996). Az adatgyűjtés informatikai hátterének fejlődésével azonban ez is fejlődik, hisz a köztes adatszolgáltatások és mikrocenzusok egyre „aktuálisabbá”, frissebbé teszik a használható adatállományt. A 2010-es városi terület egység lehatárolás a 2007-es adatok alapján készült el.

### 3.1.2. A városi terület egységek változásai

A népszámlálások során alkalmával mindig felülvizsgálják a városi terület egységeket, amelyek száma és mérete is folyamatosan változik a városiasodás folyamatában. Ezt illusztrálja az 1. táblázat is.

1. táblázat: *A városi terület egységek számának változása 1954 és 2010 között Franciaországban\*\**

Városi egységek méret szerinti kategóriái	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2010*
2000 – 4999	573	685	790	852	934	1003	1075	1251
5000 – 9999	289	327	350	380	426	455	465	515
10.000 - 19.999	126	155	165	181	194	201	222	223
20.000 - 49.999	103	115	119	117	116	122	119	126
50.000 - 99.999	37	43	46	53	55	53	61	64
100.000 - 99.999	20	23	28	32	29	28	23	22
200.000 – 2 millió	14	18	20	25	27	28	29	31
Párizsi agglomeráció	1	1	1	1	1	1	1	1
Összes városi egység	1163	1367	1519	1641	1782	1891	1995	2233
A városi települések száma	2011	2518	4039	4475	4905	5379	5954	7227
Városi t.egységek népessége (millió fő)	25	29	35	38	40	42	44	49,8
Városi terület egységek népességének aránya a teljes népességhez (%)	59	63	71	73	73,7	74,2	75,5	77,9

\*\* nem tartalmazza a tengeren túli megyék adatait.

\*2010-es lehatárolás 2008-as népszámlálási adatokkal (Források:

<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1364/ip1364.pdf>, <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1374/ip1374.xls>, letöltve: 2014. 03. 18.)

1968-ban 1519 városi területegységet határoltak le, amiből 726 volt több településből álló tömörülés (3243 településsel) és 793 elszigetelt város. Összesen 4039 település volt városi területegység része (vagyis a települések 11%-a, ami a lakosság 70%-át foglalta magába), míg 36189 település volt vidéki (vagyis a települések 89%-a, ami a lakosság 30%-át jelentette). Az 1962. évi népszámlálás adataival összehasonlítva egy jelentős területi növekedés figyelhető meg: mintegy 60%, vagyis 1962-ben még csak 2518 városi település volt az 1968-as 4039-os értékkel szemben. Megfigyelhető, hogy a városi népesség aránya a párizsi régió megyéiben a legjelentősebb, míg a vidéki népesség aránya a Massif Central megyéiben (GERARD, M.-C., 1971).

1954-hez képest 2010-re 92%-kal nőtt a városi területegységek száma, és a városi települések számának növekedése még látványosabb, azok száma mintegy 3,5-szeresére nőtt. Jelenleg a népesség 77,9%-a él városi térségben, vagyis mintegy 49,8 millió ember, az ország területének mintegy 21,7%-án. 2010-ben az anyaországi 36570 településből 7227 volt városi, vagyis tartozott városi területegységhez. 1052 volt egyedülálló város, tehát egymaga alkotott egy városi területegységet, míg 6175 alkotott több településből álló városi tömörülést. 1990-ben 1368 vidéki település vált városivá, míg „csak” 100 városi település vidékivé, vagyis előregedés és elvándorlás révén a lakosság számuk 2000 fő alá csökkent (CLANCHÉ, F.–RASCOL, O. 2011) (2. táblázat). A táblázatok is jól mutatják, hogy a városi tér növekedése jelentősebb volt 1999 és 2007 között, mint az előző népszámlálások során, és csak az 1950-'60-as évekbeli mértékhez hasonlítható (1., 2. táblázatok).

2. táblázat: *A városi területegységek jellemzőinek változása az új lehatárolás szerint*

	Települések száma	Népesség 2007 (ezer fő)	Népesség 1999 (ezer fő)	Fejlődés 2007/1999 (%)	Terület (km <sup>2</sup> )
<b>Városi területegység (2010-es lehatárolás)</b>	7227	47883	45758	4,6	118757
<b>Már városi települések 1999-ben</b>	5859	45956	44075	4,3	98455
<b>Új városi települések 2010-ben</b>	1368	1927	1684	14,4	20302
<b>Vidékvé vált települések 2010-ben</b>	100	128	122	4,9	1567
<b>Városi területegység (1999-es lehatárolás)</b>	5954	46084	44197	4,3	100022

(Forrás: INSEE, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=ipl364](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ipl364), letöltve: 2014. 03. 18.)

1954-ben egy városi területegység átlagosan 1,7 településből állt, 1962-ben 1,84 településből, 1968-ban már 2,66-ból, 1990-ben 2,84-ből és 2010-ben 3,23 településből állt. Ugyanakkor 1954-ben még csak 13 olyan agglomeráció volt, amit 6 vagy több település alkotott, míg 2009-es adatok alapján csak a 100.000 fő feletti, anyaországi városi egységek száma 54 és ezek mindegyike 5 vagy több településből áll. A legnagyobb a párizsi városi területegység, ami 412 településből áll és 10.413.386 fő lakosa van, míg a legkisebb az 5 településből álló, 115.299 lakosú Lorient agglomeráció Bretagne-ban. Ezek az értékek is mutatják az urbanizáció mértékét.

A városi területegységek számának változása több tényezőből tevődik össze: a küszöbértékek elérésével keletkeznek újak, illetve adott esetben a lakosságszám csökkenésével meg is szűnnek. Ez a folyamat főleg a kisebb városi területegységeket érinti. De előfordul a városi területegységek összeolvadása is, illetve hogy egy nagyobb város növekedése által elnyel egy kisebbet (FABRIES-VERFAILLIE, M.–STRAGIOTTI, P.–JOUVE, A. 2004).

Összefoglalva: a Franciaországban alkalmazott „városi területegység” statisztikai elhatárolási

módszere jelentős hagyományokra tekint vissza. Sokáig az eredeti formában elégségesnek tűnt szerepének betöltésére. Az 1962-es népszámlálásra viszont nyilvánvalóvá vált, hogy szükség lenne egy új módszer kidolgozására az urbanizáció valós változásainak a hitelesebb leírására. Az egyre összetettebbé váló városi és vidéki tér jellemzésére már nem elégséges pusztán a városi területegységek és a vidéki települések meghatározása, hisz a két tértípus között az elővárosi fejlődésnek köszönhetően átmeneti térségek jöttek létre, egyre élénkülő gazdasági és településközi kapcsolatokkal, új funkciókkal. Nem törölték el tehát a városi területegység kiszámítási módszerét, hanem kiegészítették azt. A városi területegységek lehatárolásának morfológiai alapjait funkcionalitást kifejező mutatókkal egészítették ki. Így az eredeti két küszöbértéken túl, a kiegészítő eljárásokban már figyelembe vették pl.: a lakó- és munkahely között ingázók arányát, valamint a városi központ által kínált munkahelyek számát is. Később a kiegészítő eljárások során, az urbanizáció előrehaladtával a vidéki tér változásait is figyelembe vették, hiszen már az sem tekinthető homogénnek (LE JEANNIC, T., 1996, HILAL, M.–SCHMITT, B., 1997, GOFFETTE-NAGOT, F.–SCHMITT, B., 2000). 2010-ben alkották meg a kiegészítő eljárások negyedik generációját, aminek az alapját még mindig a városi egységek lehatárolása adja.

### **3.2. A városi és a vidéki tértípusok meghatározása az övezetesség módszerével**

A térben lezajló változások ábrázolásához meg kellett találni a megfelelő módszert, amely egyúttal alapját képezhette nem pusztán az országos, de a helyi szintű tervezésnek is. Az övezetesség módszere vált a francia, állami szintre emelt elemzés, tervezés alapjává, ami a városi és a vidéki térségek lehatárolásán túl alkalmas, például a szolgáltatások és a gazdasági folyamatok elemzésére, de a különböző térbeli áramlások területi vizsgálatához kapcsolódóan is alkalmazzák. Az övezetesség módszere lényegében azt jelenti, hogy előre kiválasztott jellemzők segítségével – amelyek statisztikailag is megbízhatóan leképezhetőek – terület egységeket határolnak le. Az övezetes módszerek nagy előnye, hogy alkalmasak az átmeneti területek ábrázolására, ami főleg a területi tervezés szempontjából fontos. Az övezetesség módszeréhez kapcsolódóan különféle szoftvereket fejlesztett ki az INSEE – a MIRABEL<sup>14</sup> és a ZONAGE –, melyek bemutatására nem kerül sor, hiszen összetett algoritmusokról, számítógépes programokról van szó, amelyek nem képezik e disszertáció tárgyát (INSEE 1998, LE GLÉAU, J.-P. 1999). Az övezetesség módszerének első állomása az 1954-ben bevezetett új statisztikai fogalom, a városi területegység (unité urbaine) volt. Az urbanizáció révén bekövetkező változások ösztönözte módszertani fejlődés következő állomása az 1962-ben bevezetett ZPIU, majd az 1996-ban kialakított ZAU és annak tovább fejlesztett változatai 2002-ben és 2010-ben.<sup>15</sup>

#### **3.2.1. Az övezetesség módszerének fejlődése**

Az 1962-es népszámlálás során nem csak újra felmérték a városi területi egységeket, de egy új, kiegészítő módszert dolgoztak ki a valóság hitelesebb „leírására”. A szakemberek érzékelték, hogy a városi területegységek lehatárolását követően fennmaradó vidéki térben

<sup>14</sup>Méthode Informatisée de Recherche et d'Analyse de Bassin par l'Etude des Liaisons, korábban MIRABELLE – Méthode Informatique de Recherche et d'Analyse des Bassins par l'Etude de la Liaison Logement-Emplois

<sup>15</sup>ZPIU (zones de peuplement industriel ou urbain) – Az ipari vagy a városi benépesedés zónái

ZAU (zonage en aire urbaine) – városi terület övezet-besorolása/ övezetessége

ZAU-R 2002 (Zonage en Aires Urbaines et Aires d'Emploi de l'Espace Rural) – A városi területek övezetessége és a vidéki tér foglalkoztatási területei

ZAU-R 2010 – A városi területek övezetessége és a vidéki tér 2010-es változata

voltak olyan területek, ahol a népesség jelentős hányada nem a mezőgazdaságból élt, lakóhelyük is világosan megkülönböztethető volt a mezőgazdaságból élőkétől, és nagy részük a szomszédos városokba járt dolgozni. Ezek a területek egyfajta átmenetet képeztek a városi és vidéki térségek között, heterogén jellemzőkkel bírtak, ráadásul nem feltétlenül a nagyvárosok szomszédságában helyezkedtek el, hanem például nagyobb folyók, közlekedési folyosók mentén vagy bányavidéken. Jellemzően kisebb ipari vagy alvó településekről volt szó. Ez a tapasztalat vezetett a felismeréshez, hogy olyan geográfiai nagyobb egységek meghatározására is szükség lenne, amelyek nem pusztán a beépítettség folytonosságán és a lélekszámon alapulnak, hanem egyéb kiegészítő jellemzőkön is (GERARD, M.-C. 1971, LE JEANNIC, T. 1996a). A városi (ipari) benépesedés övezeteinek (későbbiekben ZPIU) módszere során a következő változókat vették figyelembe a települések és a városi területegységek szintjén (GERARD, M.-C. 1971, LE JEANNIC, T. 1996a,b): a mezőgazdaságból élő népesség aránya; a lakó- és munkahely közötti napi ingázás jelentősége, mértéke; a népesség növekedési rátája; a több, mint 20 főt foglalkoztató ipari, kereskedelmi egységek vagy közigazgatási intézmények száma. A lehatárolásnál fontos szempont volt, hogy a ZPIU övezetek esetében figyelembe vették a települési igazgatási határokat, viszont az egyéb közigazgatási határokat már nem (úgy, mint a városi területegységnél). Így minden városi területegységet besoroltak egy ZPIU övezetbe, ugyanakkor egy ilyen ZPIU övezet állhatott csak vidéki településekből is, vagy vidéki településekből és városi területi egységekből egyaránt (GERARD, M.-C. 1971, LE JEANNIC, T. 1996a,b). A városi területegységekhez hasonlóan ezt is minden népszámláláskor felülvizsgálták, de csak az 1990-ig. Ekkora ugyanis a gazdasági és a társadalmi változások egyrészt felülírták egyes változók használhatóságát (pl. mezőgazdasági népesség, vagy az ipari szerkezet átalakulásával az ipari jellegű vidéki települések karakterének megváltozása), másrészt a módszertani elégtelenségek miatt az övezetek olyan óriásivá növekedtek, hogy hamis képet nyújtottak a valóságról (2., 3. sz. *mellékletek*). A szakértők számára úgy tűnt, hogy főleg az elővárosi fejlődés duzzasztotta óriási méretűre a ZPIU zónákat. Ezért a ZPIU-t 1996-ban felváltó városi terület övezet-besorolása vagy övezetessége (későbbiekben ZAU) módszer abban az értelemben egyszerűbb, hogy világosabb, átláthatóbb. Könnyebben meghatározhatók a pólusok és az egyes övezetek, illetve azok főbb kritériumai.

A ZAU módszerén is több módosítást hajtottak végre. Legutóbb 2010-ben annak negyedik változatát alakították ki. Az övezetes módszer felülvizsgálatának és módosításoknak az apropóját általában az éppen aktuális népszámlálás jelentette, és mindig komoly szakmai előkészítés előzte meg, amelyben nem csak az INSEE delegáltjai, hanem külső szakértők is részt vettek. Az övezetesség során kialakított nomenklátúra bizonyos értelemben önkényes, tehát adódhatnak olyan esetek, amikor nem alkalmazható maradéktalanul. A cél a lehető legjobb módszer kialakítása volt és ennek érdekében mindig figyelemmel voltak a következő alapelvekre (LE JEANNIC, T. 1996a,b):

- A számításokkal nyert övezeti egység csak a települési és az országhatárt veszi figyelembe, más közigazgatási határt nem.
- Megőrizték alapegységnek a hagyományos városi területegységet, mivel így időben könnyebben nyomon követhetőek a változások és összehasonlíthatóak az egyes időszakok. Az adott városi területegység és az azt alkotó minden település ugyanazon övezetben kerül besorolásra.
- A gazdasági szerkezet átalakulása miatt az ipari szektor jelentősége és az aktív mezőgazdasági népesség is csökkent, így a ZPIU-val ellentétben, a későbbiekben ezeket

már nem vették figyelembe.

- A városi vonzás mérésének kritériumát az ingázók alkotják, illetve itt veszik figyelembe a kínált munkahelyek számát.

A ZAU első változata 1996-ban lépett életbe, és véglegesen csak a városi tér övezetes felosztása készült el, habár sokan hangoztatták, hogy fontos lenne a vidék hasonlóan „pozitív tartalmú” meghatározására is (LE JEANNIC, T. 1996a).

A véglegesen elfogadott térkategóriák a következők voltak:

Dominánsan városi tér alkategóriái:

- A *városi pólusok* olyan városi területegységek, amelyek 5000 vagy annál is több munkahellyel rendelkeznek és nem tartoznak más városi pólus elővárosi gyűrűjéhez. (Ebből következően nem minden városi területegység városi pólus.)
- Az *elővárosi gyűrű* vidéki települések vagy városi területegységek együtteséből áll, egy összefüggő, enklávénélküli terület, ahol az ott lakó lakosság legalább 40%-a a városi pólusban dolgozik, amely sokoldalú vonzó hatást gyakorol rájuk. A városi pólusok és elővárosi gyűrűik alkotják a városi területeket.
- *Multipoláris* (többmagvú, több központú) *települések*, amelyek vidéki települések vagy a városi területeken kívüli városi területegységek, és összefüggő teret alkotnak. Az ott lakók legalább 40%-a dolgozik a környező városi területeken (tehát nem egy városi területhez kapcsolódik ez a 40%, hanem megoszlik több között).

A *városi területeket* (4. sz. melléklet) egybefüggő, enklávénélküli település-együttes alkotja, általában egy városi pólusból és vidéki településekből vagy városi területegységekből áll, az ott élő lakosság legalább 40%-a rendelkezik munkahellyel és a városi pólusban vagy az általa vonzott településeken dolgozik. Tehát a városi terület a városi pólusból és elővárosi gyűrűjéből áll. Az *elővárosi településeket* az elővárosi gyűrűk települései és a multipoláris települések alkotják (5. sz. melléklet).

A dominánsan városi térségekbe nem integrált települések együttese alkotja a dominánsan vidéki teret. A dominánsan vidéki tér sem tekinthető homogén térnek a benne zajló demográfiai, gazdasági és társadalmi folyamatok miatt, így az INRA (Institut national de la recherche agronomique – Mezőgazdasági Kutatások Országos Intézete) javaslatára ezen belül is alkategóriákat alakítottak ki, mely alapvetően csak küszöbértékekben tér el a dominánsan városi tértől, az alapelvek azonban ugyanazok (LE JEANNIC, T. 1996a,b, HILAL, M.–SCHMITT, B. 1997; GOFFETTE-NAGOT, F.–SCHMITT, B. 2000).

- *Gyenge városi befolyás alatt álló vidék*, amit a dominánsan vidéki térséghez tartozó vidéki települések és városi területegységek együttese alkot. Nem vidéki pólus és az aktív lakosság 20%-a vagy több, városi területeken (aire urbain) dolgozik.
- *Vidéki pólusok*, amelyek a dominánsan vidéki térséghez tartozó városias területi egységek vagy vidéki települések, ahol 2000 és 4999 közötti a munkahelyek száma, és az állás kínálat száma magasabb vagy egyenlő az ott lakó aktív lakosság számával.
- *Vidéki pólusok perifériája*, amit a dominánsan vidéki térség vidéki településeinek és városi területegységeinek együttese alkot. Se nem vidéki pólus, se nem gyenge városi befolyás alatt álló vidék. Az ott lakó aktív lakosság 20%-a vagy több a vidéki pólusokban dolgozik.
- *Izolált (elzárt) vidék*, amelyet a dominánsan vidéki térség olyan vidéki településeknek és városi területegységeinek együttese alkot, ami se nem vidéki pólus, se nem gyenge városi befolyás alatt álló, se nem vidéki pólusok perifériája.

Habár a dominánsan vidéki térre vonatkozó övezetes besorolást az INSEE nem fogadta el hivatalosan, de a statisztikai elemzéseiben mégis használták (5. sz. melléklet).

2002-ben aktualizálták a ZAU módszerét, egyúttal a vidéki térre vonatkozó övezet felosztásra is újabb javaslatot készítettek, ez volt a városi területek övezetbe sorolása és a vidéki tér foglalkoztatási területeinek 2002-es változata (későbbiekben ZAU-R 2002). Hangsúlyozni akarták a vidéki térségekben is jelenlévő gazdasági aktivitást és folyamatokat, ezért igyekeztek hatékonyabban és pontosabban beazonosítani azokat a vidéki pólusokat, amelyek jelentékenyebb gazdasági szereppel bírtak a dominánsan vidéki térben. Ezek általában olyan a környezetükben lévő településekre erős vonzerőt gyakorló kisvárosok, amelyek egy vagy több nagy intézménnyel, üzemmel rendelkeztek (pl.: atomerőművel). Ennek megfelelően átalakították a dominánsan vidéki tér nomenklatúráját (HILAL, M.–PERRIER-CORNET, P.–PIGUET, V.–SCHMITT, B., 2002) (3. táblázat) (6. sz. melléklet):

- A vidéki tér foglalkoztatási pólusai olyan a dominánsan vidéki térhez tartozó vidéki települések és városi területegységek, amelyek legalább 1500 munkahellyel bírnak.
- A vidéki tér foglalkoztatási pólusainak gyűrűi: a dominánsan vidéki térhez tartozó vidéki települések és városi területi egységek, ahol az ott lakó, munkahellyel rendelkezők (aktív dolgozók) 40%-a vagy több dolgozik a foglalkoztatási pólusban vagy a gyűrű egy másik településén (az általa vonzott egyik településén). Képletesen leírva: a vidéki tér foglalkoztatási pólusai + a gyűrűi = a vidéki tér foglalkoztatási területeivel (aires d'emploi de l'espace rural)
- A dominánsan vidéki tér egyéb települései: olyan települések vagy városi területegységek, amelyek nem a vidéki tér foglalkoztatási pólusa, nem is ez utóbbiak gyűrűje, lényegében az elszigetelt vagy magányos vidék (rural „isolé”).

3. táblázat: A ZAU-R meghatározásának változásai a vidéki térségekre vonatkozóan

1998-as változat				2002-es változat	
	Kategória neve	Meghatározás		Kategória neve	Meghatározás
1	Gyenge városi befolyás alatt álló vidék	az aktív lakosság 20%-a vagy több, városi területekbe (aire urbain) jár dolgozni	→	Megszüntetik	
2	Vidéki pólusok	Küszöbérték 2000 munkahely, és a foglalkoztatottság a munkahelyen magasabb, mint a lakóhelyen történő (lakóhelyi) foglalkoztatottság	→	A vidéki tér foglalkoztatási/ munkaerő pólusai	1500 munkahelyre csökkentik a küszöbértéket, eltörlik „a foglalkoztatottság magasabb a munkahelyen, mint a lakóhelyen” feltételt
3	Vidéki pólusok perifériája	az aktív lakosság 20%-a vagy több vidéki pólusba jár dolgozni	→	A vidéki tér foglalkoztatási pólusainak gyűrűi	A városi területekhez hasonló a módszertana (40%-os küszöbérték, „hólabda effektus”*, egybefüggő, enkláve nélküli terület)
4	Elzárt, magányos vidék	nem vidéki pólus, nem gyenge városi befolyás alatt álló, nem vidéki pólusok perifériája	→	A dominánsan vidéki tér egyéb települései	nem a vidéki tér foglalkoztatási pólusa, nem is ez utóbbiak gyűrűje

\* azon településeket jelenti, amelyek egy városi pólus és környező településeinek erőteljes hatása alatt állnak.

(Forrás: HILAL, M.,– PERRIER-CORNET, P. – PIGUET, V. – SCHMITT, B., 2002, <http://www2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2012/10/BSetal-rappCGP-text.pdf>, 5.p.)

A táblázat is jól mutatja, hogy három alapvető változtatás történt (HILAL, M.–PERRIER-CORNET, P.–PIGUET, V.–SCHMITT, B., 2002, pp. 4-5., pp. 31-33.):

1. Csökkentették a szükséges munkahelyek számát a vidéki tér foglalkoztatási pólusainak meghatározásához, hogy hatékonyabban beazonosítsák ezen tér belső gazdasági polarizációs helyeit. Egyúttal a foglalkoztatási rátára vonatkozó feltételt is eltörölték, mivel nem igazolta gyakorlatban a vonzási periféria meglétét, illetve a periféria szükségességét a pólusok szempontjából (1990-ben így 335-ről 585-re, 1999-ben 329-ről 525-re nőtt a pólusok száma).
2. A városi pólus felé ingázók arányát 40%-ra emelték, köszönhetően egyrészt annak a törekvésnek, hogy harmonizálják a definíciókat, másrészt törekvés arra, hogy csökkentsék ezen térkategória (vidéki tér foglalkoztatási pólusai) által közvetlenül strukturált területet. (Ez 1990-ben 799 települést és közel 280000 lakost, 1999-ben 832 települést és mintegy 250000 lakost jelentett.)
3. A gyenge városi befolyás alatt álló vidék és az elzárt vidék kategóriáinak eltörlése, ill. összeolvasztása egy új, tágabb körű kategóriává (döntően vidéki tér egyéb települései). Az 1998-as felosztás szerint az 1999-es népszámlálásra vonatkozóan azt látjuk, hogy az ország területének mintegy  $\frac{1}{4}$ -e állt gyenge városi befolyás alatt, és másik  $\frac{1}{4}$ -e alkotta az ettől a befolyástól távol elhelyezkedő, tehát inkább elzárt vidéket. A 2002-es definíciós változat lényegében ezt, az ország területének mintegy felét tekinti differenciálatlannak.

A módszer felülvizsgálata alapvetően a vidéki térre vonatkozóan hozott komoly újításokat, és jobban rávilágít a város és vidéke között zajló áramlásokra és kapcsolatokra. Ugyanakkor továbbra sem orvosolja a földrajzi szemlélet gyenge érvényesülését. Több kutató is törekszik eme hiány orvoslására, pl. BESSY-PIETRI, P. (2000) különbséget tett a városi területek között egyértelművé téve a dominánsan vidéki teret strukturáló különféle sémák létezését, megalkotva a városi kiterjedés fejlődési típusait és a külvárosok (banlieue) típusait. Egy későbbi munkában BESSY-PIETRI, P. és társai (2001) javasolták a döntően vidéki tér felosztását háterszágokra (arrière-pays), ami a városi szerkezet és a térben differenciált mozgás jelentőségén alapul. Vannak multifaktoriális megközelítések is (pl.: BONTRON, J.-C. 2002), amelyek lehetővé teszi, hogy a helyi térbeli mozgások egyéb tényezőit is figyelembe vegyék (pl.: vidéki turizmus súlya, környezeti jellemzők jelentősége, stb.).

### **3.2.2. A városi területek övezet-besorolása és a vidéki tér 2010-es változata**

Az 1999-2008 között a nagy városi pólusokban zajló folyamatok vizsgálata során megállapították, hogy a városok befolyásának növekedése alapvetően két folyamatnak köszönhető: a városi tér szétterjedésének és népsűrűség növekedésének. A városi tér területi kiterjedése új települések kapcsolódását jelentette a városi befolyási övezethez az egyre távolabbról ingázók révén, így növelve annak lakosságát. A népsűrűség növekedése a már városi befolyás alatt álló területek állandó határain belül bekövetkező népességnövekedésének is köszönhető (vagyis az adott terület állandó határai mellett a népességének növekedése révén) (BRUTEL, C.-LEVY, D. 2011, FLOCH, J.-M.-LEVY, D. 2011).

A módszertani felülvizsgálat során a morfológiai (folyamatos beépítettségen alapuló városi terület egységek) és funkcionális (lakó- és munkahely közötti ingázás) megközelítést egyesítették, szem előtt tartva azt az állandó (már korábbi változatoknál is megjelenő) törekvést, hogy a legszűkebben határozzák meg az elővárosi településeket és a városi területi egységeket. Az előző időszakokhoz képest még hangsúlyozottabbá vált, hogy a város és a vidék között nem húzható éles határvonal. A vidékeken megjelenő új funkciók, azok sűrűsödése, valamint az ezek hatására növekvő interakciók miatt.

Az övezetesség módszerének felülvizsgálata során figyelemmel voltak arra, hogy elkerüljék azt, hogy a városi tér teljesen lefedje az ország területét (mint a ZPIU-nál), kiemeljék a

városi(as) tér magterületét, és összefüggést keressenek a városi terület (AU – aire urbaine) és az agglomerálódott térségi közösség (CA – communauté d’agglomération) vagy a nagyvárosi térségi közösség (CU – communauté urbaine) között.<sup>16</sup> Ennek érdekében felülvizsgálták a küszöbértékeket, melynek során arra jutottak, hogy a munkahelyek számát érdemes 10.000-re emelni a következők miatt:

- a multipolaritás nagymértékben csökken;
- nagyobb hangsúlyt kapnak a főbb városi területek;
- nagyobb összhang alakítható ki a települési együttműködések kategóriáival (a nagyvárosi térségi közösséggel és az agglomerálódott térségi közösséggel);
- a küszöbérték felemelése ugyan visszaminősíti a kevesebb foglalkoztatottal rendelkező pólusokat és városi területeiket, de a módszert kidolgozó munkacsoport úgy döntött, hogy ezeket a pólusokat és gyűrűiket mégis a területet strukturáló elemként kezelik, tehát
- megőrzik a 1500 és 5000 munkahellyel rendelkező pólusokat, mivel a területet strukturáló szereppel bírnak.

Tehát minden több, mint 1500 munkahellyel rendelkező városi egység pólus. A foglalkoztatottak száma alapján három típusa van:

- nagyvárosi pólus több, mint 10.000 munkahellyel rendelkező városi területegység;
- közepes pólus 5000-10.000 munkahellyel rendelkező városi területegység;
- kis pólus 1500-5000 munkahellyel rendelkező városi területegység.

Majd a MIRABEL szoftver segítségével meghatározták a pólusok gyűrűit: ez azon településeket és városi területi egységeket jelenti, ahol az ott lakó aktív keresők 40%-a a városi pólusba vagy az általa vonzott települések valamelyikébe jár dolgozni. Minden egyes pólus és a hozzá kapcsolódó gyűrű területet alkot, tehát van a nagy városi pólushoz kapcsolódó nagy városi terület (grande aire urbaine), a közép pólushoz kötődő „közepes terület” (moyenne aire) és a kis pólusokhoz kapcsolódó „kis terület” (petite aire).

Vannak olyan települések, amelyek nem részei a fentebb leírt területeknek, ugyanakkor néhányukat több ilyen terület is vonz, vagyis aktív lakosainak 40%-a jár dolgozni ezekre a területekre, anélkül hogy egyel is elérné a 40%-os küszöböt. Ezeket multipoláris településeknek (communes multipolarisées) hívják, és ezen belül vannak a nagy városi területek multipoláris települései (communes multipolarisées des grandes aires urbaines) – ahol az ott lakó, aktív keresők 40%-a a nagyvárosi területekbe jár dolgozni –, és az egyéb/többi multipoláris település (autres communes multipolarisées). A fennmaradó településeket a pólusok befolyásán kívüli elzárt vagy magányos települések alkotják (communes isolées hors influence des pôles). Így a végén a települések négy tértípusba sorolhatóak: nagy városi területek tere; egyéb területek tere; egyéb multipoláris települések; pólusok befolyásán kívüli elzárt, magányos települések (4. táblázat) (7. sz. melléklet) (BRUTEL, C.–LEVY, D. 2011).

---

<sup>16</sup> Forrás: <http://www.insee.fr/fr/methodes/zonages/methodologie-def.pdf>



4. táblázat: *A ZAU-R új terminológiája és meghatározásai*

Kód	Cím	Meghatározás	
111	Nagy városi pólusok	több, mint 10.000 munkahellyel rendelkező városi területegység	nagy városi területek (grandes aires urbaines)
112	Nagy városi pólusok gyűrűje	azon települések együttese, amelyeknek az ott lakó keresők legalább 40%-a a lakóhelyi településükön kívül dolgozik, egy városi pólusba vagy annak gyűrűjét alkotó településeken	
120	Nagy városi területek multipoláris települései	a nagy városi területeken kívüli települések, amelyeknek az ott lakó keresők legalább 40%-a dolgozik több nagy városi területen, anélkül, hogy eggyel is elérné ezt a küszöböt, és amelyekkel egy darabban lévő (összefüggő) teret alkotnak.	
211	Közepes pólus	5000 - 10.000 közötti munkahellyel rendelkező városi területegység	közepes területek (moyennes aires)
212	Közepes pólusok gyűrűje	azon települések együttese, amelyeknek az ott lakó keresők legalább 40%-a a lakóhelyi településükön kívül dolgozik egy közepes pólusba vagy annak gyűrűjét alkotó településeken	
221	Kis pólusok	1500 - 5000 munkahellyel rendelkező városi területegység	kis területek (petites aires)
222	Kis pólusok gyűrűje	azon települések együttese, amelyeknek az ott lakó keresők legalább 40%-a a lakóhelyi településükön kívül dolgozik egy kis pólusba vagy annak gyűrűjét alkotó településeken	
300	Egyéb multipoláris települések	a nagyvárosi területek terén (111+112+120) és a kis (221+222) vagy a közép (211+212) területeken kívüli települések, amelyeknek az ott lakó keresőinek legalább 40%-a dolgozik több területen, anélkül, hogy eggyel is elérné ezt a küszöböt, és amelyekkel egy darabban lévő (összefüggő) teret alkotnak.	
400	Pólusok befolyásán kívüli magányos települések	a nagyvárosi területeken és az egyéb területek terén kívül elhelyezkedő települések együttese	

(Forrás: [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm)  
<http://www.insee.fr/fr/methodes/zonages/methodologie-def.pdf>, pp.8-9.)

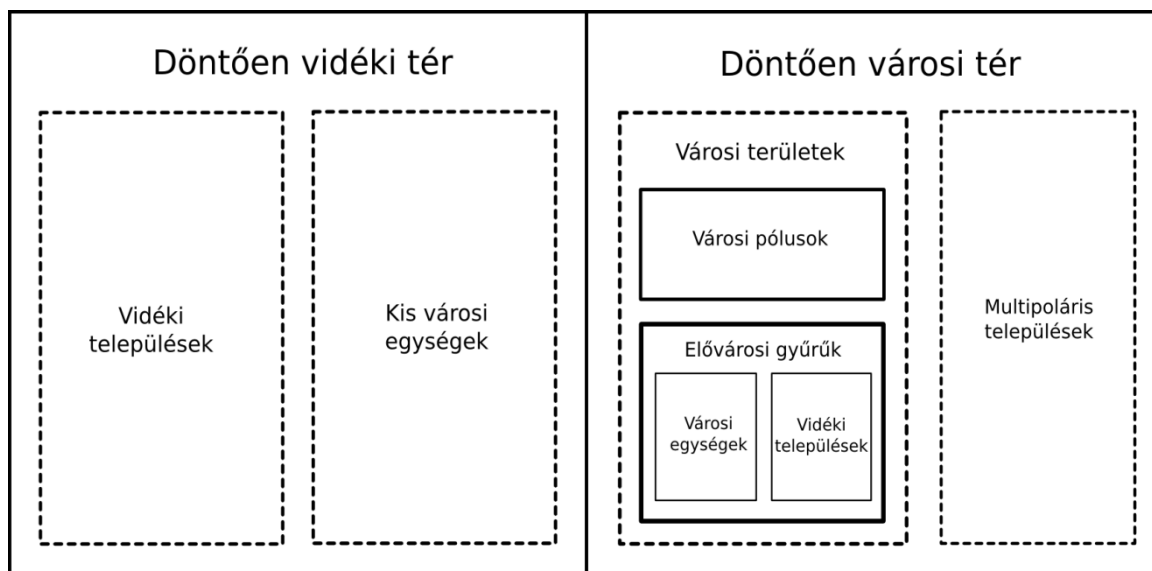
Az előző és az új módszer közötti megfeleltetés nehéz, hiszen vannak eltérő térkategóriák, ráadásul a számítási algoritmus lépései is eltérőek, de egy ábra és egy táblázat (8., 9. sz. *mellékletek*) is segíti a megértést. Eltűnt a nomenklatúrából a döntően vidéki tér és döntően városi tér elnevezés is, ezzel is jelezve a dichotómiával való végleges szakítást. Ugyanakkor egyértelmű, hogy városinak a nagy városi pólusok és a hozzájuk kapcsolódó nagy városi területek számítanak, míg a „pólusok befolyásán kívüli magányos települések” (10. sz. *melléklet*) és az „egyéb multipoláris települések” (11. sz. *melléklet*) kategóriái lényegében megegyeznek a korábbi 2002-es beosztás „dominánsan vidéki tér egyéb települései” kategóriájával. A vidéki települések nem csak a „pólusok befolyásán kívüli magányos települések” kategóriájában vannak jelen, de a pólusok gyűrűjében is. Másrészt a „pólusok befolyásán kívüli magányos települések” kategóriája magába foglal városi településeket is, ami főként 1500 alatti munkahellyel rendelkező kis városi területi egységeket jelenti.

Összegezve, mivel a város és a vidék között nem húzható éles határvonal, ezért a francia szakértők úgy döntöttek, hogy a morfológiai (a beépítettség folytonosságán alapuló városi

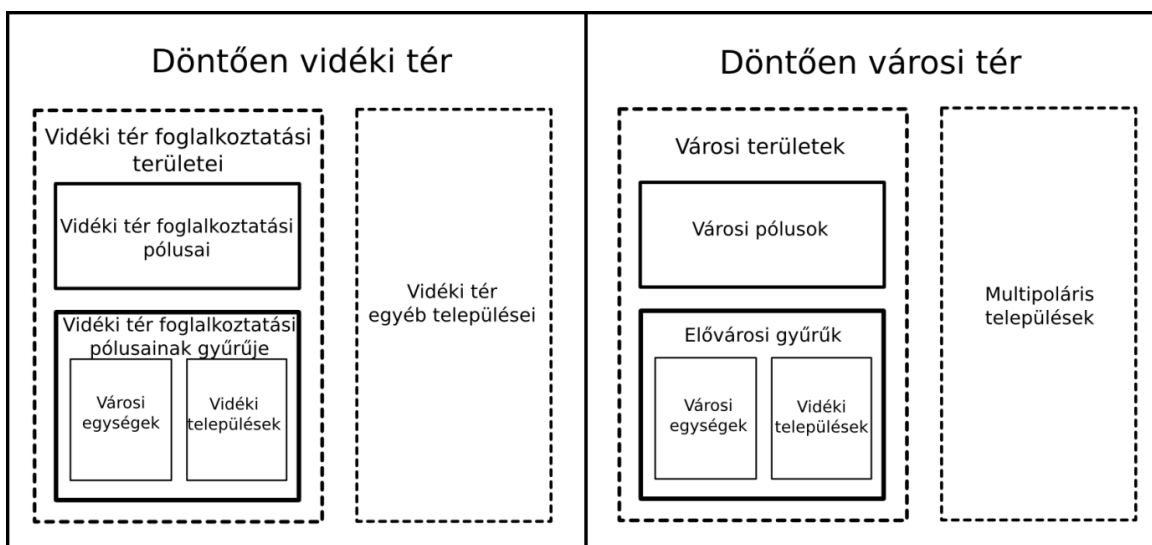
területegységhez tartozó település városi, a többi vidéki) és funkcionális (lakó- és munkahely közötti ingázás) megközelítéseket kombinálják. Úgy gondolták, hogy ezáltal jobban elemezhetővé válnak a vidék és a város között létrejövő interakciók. Egyúttal szerettek volna szakítani az előző övezetes módszereket meghatározó város-vidék ellentét koncepciójával. A hangsúlyt a pólusokra helyezték, mivel döntően ezek strukturálják a teret. A tér értelmezése tehát sokrétűbbé vált, ami egyúttal lehetővé tette annak érzékeltetését is, hogy városi téren belül is egyértelműen vannak vidéki települések és a vidéki térben is városiak (12., 13. sz. melléletek). A nevezéktan és a térkategóriák változásait egy ábra sorozattal szeretnénk szemléletesebbé tenni (3. ábra).

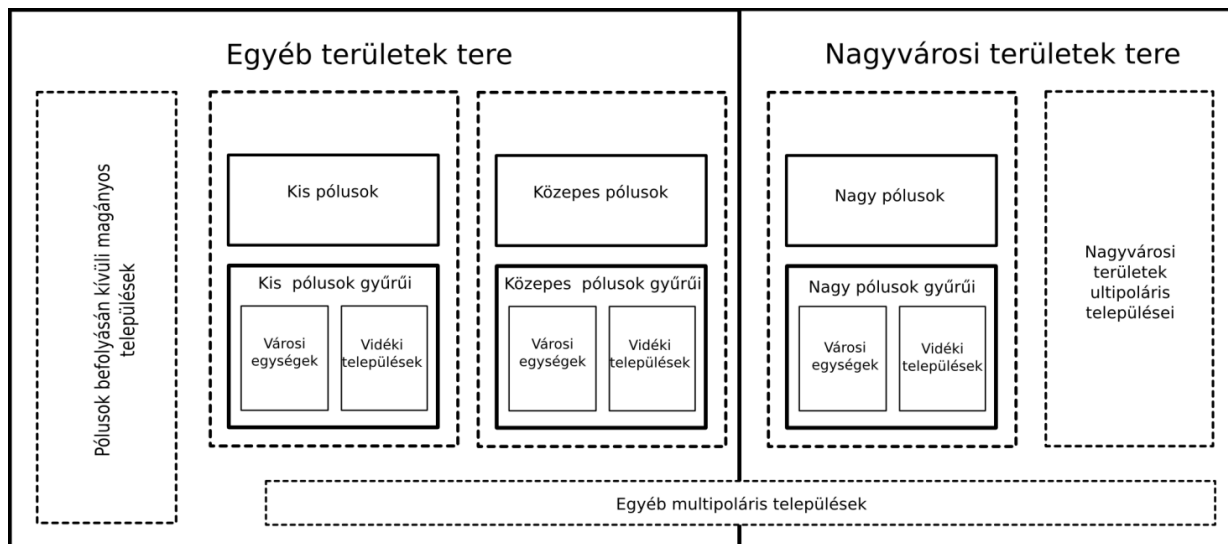
3. ábra: A ZAU-R módszertan térkategóriáinak fejlődése

ZAU 1996-os verzió



ZAU-R 2002-es verzió





(Forrás: saját szerkesztés)

Az INSEE által kidolgozott város-vidék lehatárolási módszer jól reprezentálja a francia gondolkodásmódot és annak gyakorlatiasságát:

- A módszer kialakításába, fejlesztésében mindig több szakértő, kutató és kutató laboratórium vett részt, tehát széles körű a tudományos megalapozottsága.
- A módszer gyakorlati alkalmazása megtörténik nem csak az országos szintű tervezésben, de a területi tervezés egész rendszerében.
- A módszer fejlesztésével igyekeztek nyomon követni a térbeli változásokat, mely során – főként a városi egység kezdő elemként való megőrzésével - sikeresen megőrizték a folyamatok időbeli követhetőségét.
- Napjainkban igyekeznek tényleges (jogszályi) kapcsolatot is teremteni a módszer által lehatárolt nagyvárosi térségek és a legnagyobb területi kiterjedésű települési együttműködések, társulások között (vagyis, hogy az INSEE által lehatárolt nagyvárosi térségek és a nagyvárosi térségi közösségek valamint az agglomerálódott térségi közösségek területe egybevágjon).

Ez utóbbi azért is lényeges elem, mivel folyamatos kérdés: mi az állandó, adekvát terület a tervezés szempontjából; a helyi politikai érdekek, szimpátiák összeegyeztethetőek-e a valódi térbeli folyamatokkal?

### 3.3. Különböző fejlesztési tértípusok meghatározása

Az INSEE övezetes módszere igen sokat fejlődött az elmúlt mintegy két évtizedben. Tartották azt az elvet, hogy a különböző tértípusok időben nyomon követhetők legyenek és viszonylag egyszerűek, vagyis kevés mutatóval meghatározhatók. Az eltelt időszakban igyekeztek a morfológiai és a demográfiai jellemzők mellett a funkcionális jellemzőket is figyelembe venni, de pontosan az előbb említett elvek miatt ez elég szűk körű maradt. Nem vette figyelembe a módszer a foglalkoztatás szerkezetét, a jellemző gazdasági tevékenységeket és az egyéb demográfiai jellemzőket, tehát egyéb, a vidéki tér tipizálásban lényeges szerepet betöltő funkciókat.

Mind a tudósok, mind a kutató laboratóriumok, szakmai szervezetek részéről születtek megközelítések, amelyek két szempontból fontosak:

- a vidékpolitika és a vidékfejlesztés számára nyújtottak és nyújtanak segítséget;

- a vidéki térben zajló folyamatok pontosabb feltérképezésével jobban meghatározhatóak azok a vidéki területek, amelyek valóban komoly hátrányokkal küzdenek, így sajátos fejlesztési célkitűzéseket, jogi szabályozást és támogatási rendszert igényelnek.

Az elkövetkezendőkben ebből mutatunk meg néhány példát: Jean Diry, Phillippe Pierre-Cornet, Jean François-Poncet, valamint a SEGESA és a DATAR kutatásai.

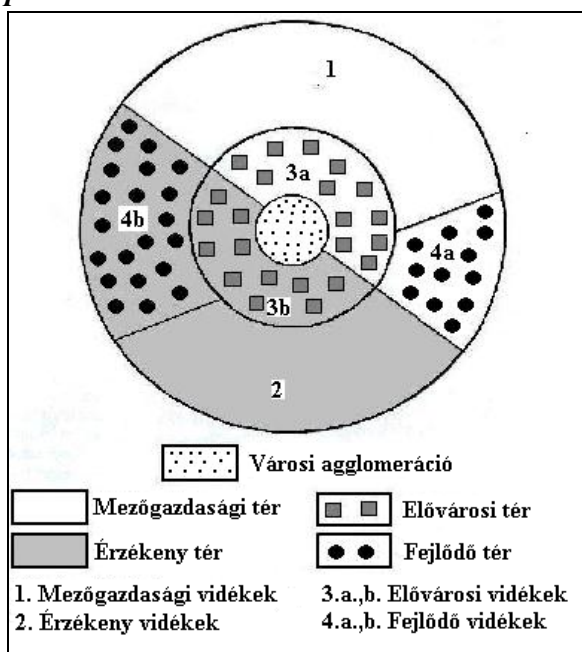
DIRY J.-P. (1999) tipológiájának szintén a demográfiai mozgások képezik az alapját. Az agglomeráció peremvárosaiban és a távolabbi vidékeken zajló demográfiai mozgásokat, illetve a jellemző tevékenységeket révén próbálja modellezni a vidéki terek átalakulását (5. táblázat, 4. ábra).

5. táblázat: *A vidéki terek típusai és demográfiai jellemzőik*

	Természetes növekedés	Vándorlási egyenleg	Együttes mérleg
Mezőgazdasági vidék*	-	-	-
Törékeny, érzékeny vidék*	-	-	-
Elővárosi és fejlődő vidékek			
Első szakasz	-	+	-
Második szakasz	-	+	+
Harmadik szakasz	+	+	+

(A vándorlási egyenleg olykor pozitív lehet néhány beköltözéstől (pl.: nyugdíjasok visszatérése), míg az elköltözőket behatárolja a fiatal korosztályba tartozók kimerülése. Forrás: Jean-Paul DIRY, 1999: Les espaces ruraux, p. 79.)

4. ábra: *A vidéki terek típusai*



(Forrás: Jean-Paul DIRY, 1999: Les espaces ruraux, p. 80.)

Megközelítéséhez hasonló eredményt hozott a DATAR tanulmánya, így ott utalunk majd az egyes tértípusok jellemzőire.

PERRIER-CORNET, P. (2001, 2003) négy nagy használati kategóriát tulajdonít a vidéki térségeknek: termelői, lakó, pihenő és természeti (védő, megőrző) funkciók. Ezek alapján a

vidéki tér három típusát különbözteti meg: erőforrás-vidék (*campagne ressource*), élettér-vidék (*campagne cadre de vie*), természeti-vidék (*campagne nature*).

Az *erőforrás-vidéken* erősek a termelői funkciók, a gazdasági tevékenységek. A források típusát tekintve vannak fizikailag kisajátítható források (föld, altalaj, építészeti örökség...), fizikailag nem kisajátítható erőforrások (folyóvíz, levegő, táj, talajvíz...), és sajátos, helyi, nem fizikai erőforrások (kultúra, gasztronómia, sajátos szaktudás, stb...). Persze a főbb termelő funkciók a mezőgazdasághoz és az erdőgazdálkodáshoz, valamint az energiatermeléshez, bányászati kitermeléshez, a nagy infrastrukturális hálózatok kiépítéséhez és az ipari hulladékok tárolásához kapcsolódnak. Az *élettér-vidék* elsősorban a lakóhelyhez és a kikapcsolódáshoz, kiránduláshoz kapcsolódó funkciókkal bír. E vidék „fogyasztói” a szétterjedő elővárosi terekbe kiköltözők, illetve a pihenni vágyók. Fontos elemei a városi tér gyors elérhetősége és a városi funkciók jelenléte, amelyek ugyanakkor nem „rontják” a vidékhez kapcsolódó idill imázsát. A *természeti-vidék* olyan többé-kevésbé természetes tájakat foglalja magába, mint a nemzeti és a regionális parkok és a különféle védett (pl.: Natura 2000) területek (PERRIER-CORNET, P. 2001, p. 68.; 2003, p.43.).

2003-ban FRANÇOIS-PONCET, J. szenátor által a szenátus elé terjesztett jelentés<sup>17</sup> tartalmaz egy érdekes, a népesség növekedésének dinamikáján alapuló hármas osztályozást: elővárosi-, mély vagy törékeny- és élő vidéki terek. Az *elővárosi vidéki terek* erőteljesen függnak a városoktól mind a munkahelyek, mind a kereskedelem és a szolgáltatások tekintetében, még elég gyors demográfiai növekedés és a népességének megújulása jellemzi az utóbbi időben bekövetkezett lassulás ellenére. Ellentétben a messze a városoktól elhelyezkedő „*mély*” (vagy *törékeny*) *vidéki terekkel*, amelyeket a következők jellemeznek: nehéz hozzáférés a közszolgáltatásokhoz, a mobil telefonnal való elégtelen lefedettség, a gyors közlekedési hálózatoktól való nagy távolság (nehéz megközelíthetőség); előregedő népesség és demográfiai lejtő jellemzi, habár jelentős nyugdíjas fogadó hely (habár jelentős a beköltöző nyugdíjasok aránya). Az „*élőnek*” *mondott vidéki terek* többé-kevésbé távol vannak a városoktól, demográfiai egyensúly jellemzi őket köszönhetően a turizmusnak vagy az alkalmazkodó hagyományos ipari ágazatoknak vagy a dinamikus mezőgazdaság által fenntartott újabb mezőgazdasági- élelmiszeripari ágazatoknak.

A *SEGESA*<sup>18</sup> területi tipizálása összetettebb mutatókkal dolgozik és a kantonok<sup>19</sup> szintjén végezték el, ami területileg egy finomabb, részletesebb felbontású elemzést tett lehetővé, mint az INSEE városi területi egység és vidéki település felosztásnál. 24 társadalmi-demográfiai, gazdasági és lakóhelyre vonatkozó kritériumot használtak fel, és faktor- illetve korrelációs analíziseket alkalmaztak. A kirajzolódó térkép révén jobban láthatóvá válnak a belső mozgások, főleg a város-vidék kapcsolatok viszonylatában (14. sz. melléklet). A SEGESA ábráján a sötétzölddel jelzett területek a leghátrányosabban, mivel előregedő, mezőgazdasági népességgel és alacsony népsűrűséggel bírnak. A világoskékkel jelzett, átalakuló vagy átmeneti vidéki térségekre is érdemes odafigyelni, mivel ezek igen érzékenyen reagálnak a – főként gazdasági – változásokra.

<sup>17</sup> Forrás: <http://www.senat.fr/rap/r02-241/r02-2411.pdf>, p.108.(letöltés: 2013. október 20.)

<sup>18</sup>Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées – Alkalmazott Földrajzi és Szociológiai Kutatások Társasága

<sup>19</sup>Kanton: az arrondissement (alprefektúra vagy kerület) területi felosztása és az 1789. dec.22-i törvény hozta létre. Választó körzet, melynek keretében megválasztják a megyei tanács tagokat. A legtöbb esetben egy kanton magába foglal több települést is. Viszont egy kanton egy és csak is egy kerülethez tartozik. A kantonok nem mindig követik a települési határokat: a legnépesebb települések több kantonhoz is tartozhatnak. (A kantonok nevét az a település adja, ahol a székhelyük található. Egy kantont alkothat: egy vagy több település; egy települési rész; települések részei; egy település része és több teljes település; települések részei és teljes települések) (Forrás: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/canton.htm>)

A SEGESA kutatása szolgált alapul a **DATAR** 2003-ban készült tanulmányához<sup>20</sup>, amely azt vizsgálta, hogy az elmúlt évtizedekben hogyan alakult át a francia vidék és milyen társadalmi nehézségek vannak jelen ezen vidéki térségekben. A tanulmányban négy funkciót neveznek meg (lakóhelyi, termelői, rekreációs és turisztikai, természeti), amelyek különböző módon, jelentőséggel és összetétellel vannak jelen az adott térségekben. Ezek alapján három jellemző típusát nevezik meg a vidéki térségeknek: a városok vidéke, a legérzékenyebb vidékek és a fejlődő vidékek (15., 16. sz. mellékletek). Ez a tipológia erős hasonlatosságot mutat a DIRY, J.-P. (1999) által alkotott négy kategóriával (mezőgazdasági vidék, érzékeny vidék, elővárosi és fejlődő vidékek).

A *városok vidékén* belül a városi lakóhely fontossága alapján két kategóriát különböztetnek meg: a meghatározóan lakófunkciójú elővárosi vidék és a lakó és termelő funkciójú vidéki tér. A meghatározóan lakófunkciójú elővárosi vidék közvetlenül a közép- és nagyvárosok körül helyezkedik el. A népsűrűség igen magas és a háztartások 90%-ban van gépkocsi, 48%-ban kettő vagy több. A mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya 2% és az ipari munkásoké 23%. Az itt élők 50%-a gyermekes család és az idősek aránya fele, kétharmada a többi vidéki térhez képest. A közelmúltban épült házak aránya megduplázódott.

A lakó és termelő funkciójú vidéki terek kisebb népsűrűségűek és lényegében egy másodlagos elővárosi gyűrűt képeznek az agglomerációk körül. Itt magasabb a mezőgazdaságban dolgozók aránya (8%) és az iparban foglalkoztatottak aránya is jelentős (33%). A tényleges szaporodás pozitív, mind a vándorlás, mind a természetes szaporodás révén.

DIRY, J.-P. elővárosi vidékek kategóriája lényegében ezzel megegyező tartalmú.

A *legérzékenyebb vidékek* az ország területének 1/3-át jelentik, alacsony népsűrűség, csökkenő népesség és egyoldalú tevékenység jellemzi őket. Két típus különböztethető meg: a meghatározóan mezőgazdasági tevékenységű terület, kis népsűrűséggel és öregedő népességgel és a hanyatló, ipari szerkezetű vidéki terek. Az első típus jellemző a Francia-középhegység területeire, az Aquitaniai-medencére, a Pireneusok előhegységeire vagy Bretagne központi részére. A népsűrűség 23 fő/km<sup>2</sup> és a 75 év fölöttiek aránya 14%, magasabb mint az elővárosi vidékeken, ahol "csak" 6%. A mezőgazdaság szerepe jelentős, öt aktív dolgozóból egy mezőgazdasági termelő. Az életkörülmények szerények, az autó nélküli háztartások aránya és a lepusztult lakóházak aránya itt a legmagasabb.

A hagyományosan hanyatló ipari szerkezetű vidéki terek találhatóak a Le Havre – Strasbourg vonaltól északra, valamint a Lorrain, Campagne, Ardennek, Picardia, Nord-Pas-de-Calais és Felső-Normandia régiókban. A szekunder szektor dominál, az iparban foglalkoztatottak aránya 28% és minden öt aktív dolgozóból kettő ipari munkás. A munkanélküliek száma magas (14,3%) és a nők foglalkoztatottságának aránya itt a legalacsonyabb. A demográfiai hanyatlás nem olyan jelentős, mint a mezőgazdasági vidékeken, de erősödő folyamat.

DIRY, J.-P. definíciójából a mezőgazdasági és az érzékeny vidékek kategóriájával vonható párhuzamba, habár az ő megközelítésében nagyobb hangsúllyal szerepelt a mezőgazdasági technológia fejlődéséből adódó változások és következményei.

A *feltörekvő, fejlődő vidékeken* a termelési funkciók diverzifikáltabbak és erőteljesen tercializálódás figyelhető meg. Két típust különböztetnek meg: a fejlődő vidékek dinamikájába beilleszkedő területek és a válaszút előtt álló területek.

A fejlődő vidékek lényegében a "turisztikai és vállalkozói vonzerővel rendelkező vidékek", például Languedoc-Roussillon régió, a Rhône-Alpes régió déli része vagy Korzika. Közepes népsűrűségű területek (61 fő/km<sup>2</sup>) és nagyobb részben idősebb népesség költözik ide. Itt a

---

<sup>20</sup>DATAR (2003): *Quelle France rurale pour 2020? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. Paris, Étude prospective de la DATAR, CIADT du 03 septembre 2003.

legmagasabb a munkanélküliség aránya, mégis dinamikusan fejlődő területekről van szó: az iparban foglalkoztatottak aránya 32%-kal nőtt 1990 és 1999 között, a tertiér szektorban dolgozóké 43%-kal. Az aktív népesség 12%-a mezőgazdaságban dolgozik és 7%-uk termelő. A Francia-középhegységben, az Elő-Alpokban és a Pireneusokban a turizmusnak van gazdaságilag jelentős szerepe, ezért "idegenforgalmi vidékek" típusba sorolják őket. A mezőgazdaságnak is az idegenforgalom szempontjából van jelentősége, a tájkezelésben, tájgazdálkodásban tölt be meghatározó szerepet. A tájkép megőrzése és a természeti veszélyekkel szembeni védelem a szintén emiatt fontos. A kereskedelmi szállások kapacitása (13-szor magasabb, mint más francia vidéki területeken) és a másodlagos lakóhelyek szám is jelentős.

A választút előtt álló vidéki terek az átmeneti vidéki terek (pl.: Nyugat-Franciaország) és a vidéki terek kis városai, ahol a mezőgazdaság súlya jelentős, a népesség növekedése gyenge és a tertiér szektor növekedése csak részben kompenzálja a dezindustrializációs folyamatokat.

DIRY, J.-P. diverzifikált (változatos tevékenységű) vidékek kategóriája lényegében ezzel megegyező tartalmat takar.

Mind a SEGESA, mind a DATAR ábráján (14., 15. sz. mellékletek) jól kirajzolódik, hogy a legérzékenyebb és a leszakadással legveszélyeztetettebb területek a Francia-középhegység vidékén, a Pireneusok előterében és Bretagne-ban találhatók, vagyis a legérzékenyebb régiók: Auvergne, Limousin, Bourgogne, Centre, Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon. Ezekben a térségekben nem csak fogyó, elöregedő lakossággal, alacsony népsűrűséggel, döntően mezőgazdasági és vagy ipari tevékenységgel találkozunk, hanem olyan átmeneti, átalakuló térségekkel, amelyek érzékenyek vagy feltörekvők, ugyanakkor ebből adódóan helyzetük bizonytalan és érzékenyen reagálnak a külső – főként gazdasági – változásokra. A kirajzolódó érzékeny és fejlődő térségeket összevetve a ZAU-R 2010-es verzióval (7., 10., 11. sz. mellékletek) azt láthatjuk, hogy a SEGESA/DATAR lehatárolások valamivel nagyobb területet fednek le. Lényegében ezek azok a speciális területek, amelyek sajátos vidékfejlesztési térségekké váltak a 2005-ben elfogadott „A vidéki területek fejlesztését célzó törvénnyel” (LDTR)<sup>21</sup> (17. sz. melléklet). Ugyan a törvény egyszerűbb lehatárolási kritériumokkal dolgozik, ugyanakkor a térképeket tekintve is láthatjuk, hogy lényegében adekvát az előzőekkel.

### **3.4. A városi területegység statisztikai módszer alkalmazási kísérlete magyar megyei példákon**

A városi területegység módszerét néhány jellemző magyar megyében végeztem el, azzal a céllal, hogy megtudjam, használható-e a módszer Magyarország esetében is, és milyen korlátok figyelembevételével. Mindkét nemzeti statisztikai szervezet – KSH és INSEE – kialakított egy városi tér lehatárolást egy országos szinten elvégzett vizsgálat révén. Eredményeik mindkét országban beépültek a joganyagba, így összevetésük gondolata kézenfekvő volt. Az INSEE módszerének magyarországi használata hangsúlyozottan kísérleti jellegű, a KSH-féle városi terek lehatárolásával történő összevetéssel a francia módszer releváns mivoltát, hazai alkalmazhatóságát próbáltam szemléltetni.

---

<sup>21</sup>Loi relative au développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157 du 23/02/2005)

Egyértelmű, hogy az eltérő történelmi fejlődés és a két ország településhálózatában mutakozó különbségek miatt nem adaptálható hazánkban maradéktalanul a francia lehatárolási-besorolási módszer. Ezt erősítette még két további ok: az egyik a magyar urbanizáció időbeli megkésettsége, a másik, hogy a magyar történelem során bekövetkező közigazgatási változások, illetve összevonások révén jóval nagyobb települési igazgatási határok jöttek létre, mint Franciaországban, főleg az Alföldön. Úgy gondoltam, hogy csak erőteljesebben urbanizálódott térségeinkben, illetve a franciaországihoz hasonlóan elaprózott településállományú megyékben hozhat eredményt a városi területegységek francia módszerrel történő lehatárolása.

A vizsgálat céljaira így három, egymástól karakteresen különböző településállománnyal rendelkező megyét választottunk ki:

1. Vas megye: településállománya a leginkább megfeleltethető a francia vidék településállományának. A vidékre nagyszámú, ám alacsony népességű kistelepülés jellemző, amelyek között elszórtan kisvárosok találhatók, körük szerveződő aprófalvakkal.
2. Csongrád megye: településállománya karakterében elüt a Franciaországban jellemzőtől. A megye vidéki települései között a nagy népességű, több esetben az egykori mezővárosi tanyás területekből kialakított, önállósított falvak dominálnak, amelyek kis- és nagyvárosok köré csoportosulnak. Az Alföldön nagy külterületekkel bíró, kiterjedt településhatárokkal bíró települések léteznek, amely eltér a francia településállomány jellemzőitől. Ráadásul a külterület jellegzetes településformáját képező tanyák gyakran 200 m-nél kisebb távolságra helyezkednek el egymástól, így figyelembe vételükkel néhány kivételtől eltekintve a megye legtöbb települése egyetlen hatalmas, több településből álló városi területegységgé válna. A fizikai egybeépülés kritériuma okozta problémára mutat rá ZÁBRÁDI Zsolt (2006) is, aki a Kiskunság területén vizsgálta a 200 m-t meg nem haladó fizikai távolság hatását: mivel a tanyák sokszor ennél közelebb találhatók egymáshoz, a Kiskunság egészét agglomerációként határolta le, miközben egyértelmű volt, hogy csak laza területi összefonódásról, és nem az agglomerációkat jellemző intenzív kapcsolatokról van szó. Így ezek alapján végül úgy döntöttem, hogy a francia módszertől eltérően a tanyákat nem kezelem összekötő elemként az Alföld területén.
3. Pest megye egyike Magyarország sajátosan kettős arculatú területeinek. Délkeleti részeit az Alföld nagyfalvas-kisvárosias-tanyás területei alkotják, északi részén a kisebb népességű falvak jellemzőek. Pest megye középső területei esetében a megyének részét nem képező fővárost is figyelembe vettük. Így Budapest a saját agglomerációjának természetes központjaként jelenik meg a vizsgált térben.

Az elvégzett magyar városi területegység számításokhoz a szükséges adatokat a következő adatbázisokból nyertem ki, illetve azokat az alábbi megkötésekkel használtam fel:

- A vizsgálatához a KSH által közreadott 2011-es népességi adatokat használtam.<sup>22</sup>
- A KSH Helységnévtárából származnak a települések területi adatait.
- A külterületi népességre vonatkozó adatok a KSH 2011-es népszámlálásából származnak. A külterületi népesség adatait a francia módszertan mintájára kivontam a teljes településterületre vonatkozó népesség adatból.
- A számításokhoz szükséges távolságadatok a CORINE adatbázisból származnak. A belterületek közötti távolság adatául minden esetben a légvonalban mért távolságot vettem figyelembe. A francia módszertanhoz hasonlóan nem beépített területként, de beépített területek közötti összekötő elemként értelmeztem a nagy kiterjedésű

<sup>22</sup> Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2013. január 1.; [http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=15906&p\\_lang=HU](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=15906&p_lang=HU) (Letöltve: 2014. január 21.)



repülőterek, rendező pályaudvarok, egyéb beépíthetetlen felszínek területét. Nem számoltam összekötő elemként az alföldi tanyavilággal.

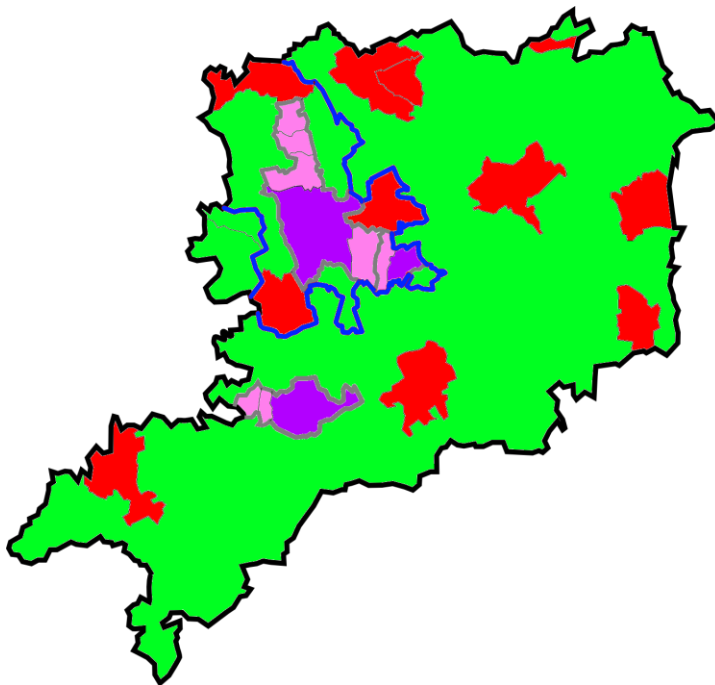
- Az eredményeket összehasonlítottam a KSH által 2003-ban készített, 2005-ben a nemzeti joganyagban is megjelent településeggyüttes lehatárolással<sup>23</sup>, szem előtt tartva azt, hogy a KSH összetettebb módszert alkalmazott.

A számítások adattáblázatait a 24. sz. melléklet tartalmazza.

Eredmények:

1. Vas megye területét (5. ábra) a vidéki tér dominálja: településeinek 90%-a, népességének 52%-a vidéki település lakója. E markáns vidéki térben egymástól elszigetelt, önálló városi területegységek (11 db) különülnek el. Vas megye három, több településből álló városi területegységéből kettő kötődik Szombathelyhez. Összevetve a francia módszertan alapján elkészített lehatárolást a KSH 2005-ös szombathelyi agglomerálódó térségével (31 települést foglal magába), szembeötlő, hogy a francia módszer szűkebb városi teret eredményez. A KSH 31 településből álló szombathelyi agglomerálódó térségéből csak 10 település része városi területegységnek, melyből 7 tagja több településből álló városi területi egységeknek, 3 pedig magányos területegység. A fennmaradó 21 agglomerálódó település a francia módszertan szerint vidéki térnek számít. Valószínű ez utóbbi, tehát a francia módszer közelíti meg, illetve fejezi ki jobban a vidéki tér valódi jellegzetességeit.

5. ábra: A francia módszertannal végzett lehatárolás Vas megye példáján bemutatva



Jelmagyarázat:

■ = Vidéki tér; ■ = Magányos városi t.egység; ■ = Több településből álló városi t.egység (központi település); ■ = Több településből álló városi t.egység (nem központi település); — = Több településből álló városi t.egység határa; — = A szombathelyi agglomerálódó térség határa

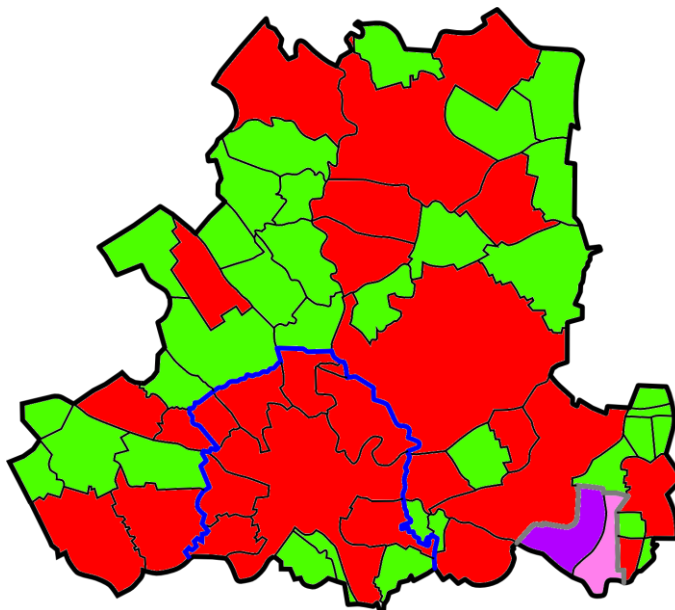
2. Csongrád megye vizsgálatakor már az első lépésben látható volt, hogy a francia módszer nehezen lesz használható az Alföldön (6. ábra). A megye 60 településéből 32 adódott vidéki településnek, ám ezek a települések csak a megye népességének 10,25%-ának szolgálnak

<sup>23</sup>[http://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz\\_agglomeraciok](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_agglomeraciok)

lakóhelyül a megye területének 30,7%-án. Tehát a vidéki települési terek mérsékelt kiterjedése és a magányos városi települések népességének nagysága miatt a francia módszerrel végzett számítások a megyét urbanizáltnak minősítik. Ez egyébként a sajátos alföldi mezővárosi fejlődés miatt nem is annyira meglepő. A különböző típusú egységeket térképre fölrajzolva tehát az tűnik fel, hogy Csongrád megyében nem a vidéki települések, hanem inkább a városi területegységek alkotnak összefüggő térségeket. A megyei népesség 88,67%-a magányos városi település (azaz részben volt mezőváros) lakója. A megyében mindössze egyetlen több településből álló városi területegység keletkezett, ám ez is csak a két község belterületei közötti kis távolságnak és a falvak nagyobb méretének köszönhető.

A KSH által meghatározott szegedi nagyvárosi településegyütttest alkotó 11 településből 8 városi területegységnek adódik e számítás szerint is, a maradék három nyilván vidékinek. A nagyvárosi agglomeráció 11 településsel szomszédos, ebből hat vidéki, öt pedig magányos városi területegység.

6. ábra: *A francia módszertannal végzett lehatárolás Csongrád megyén bemutatva*



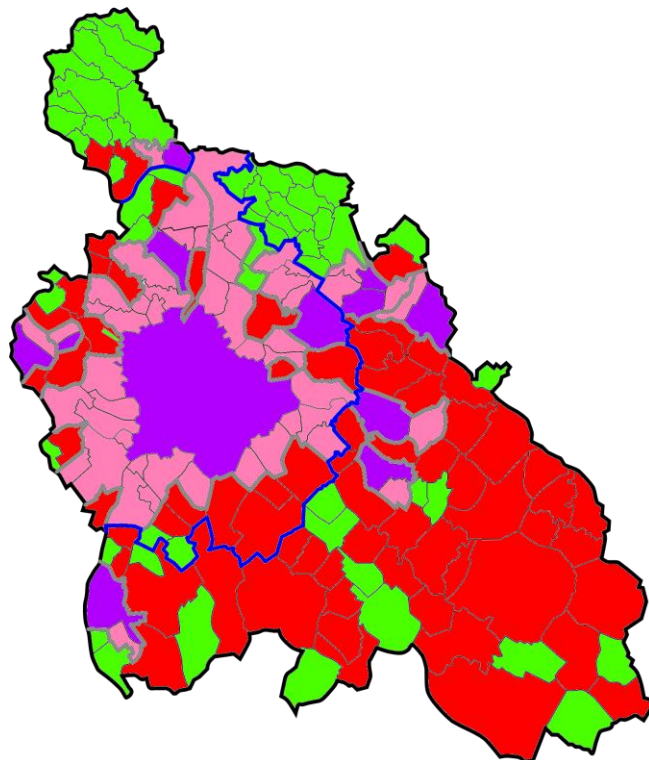
Jelmagyarázat:

■ = Vidéki tér; ■ = Magányos városi t.egység; ■ = Több településből álló városi t.egység (központi település); ■ = Több településből álló városi t.egység (nem központi település); — = Több településből álló városi t.egység határa; — = A szegedi nagyvárosi településegyütttest határa

3. Pest megye területének vizsgálata is hozott néhány figyelemre méltó eredményt (7. ábra). A Budapest körüli városi tér a várakozásainknak megfelelően messze túlterjedt Budapest közigazgatási határain. Az agglomerációhoz itt is számos kisebb és több településből álló „városi területegység” kapcsolódik úgy, hogy az összefüggő városi tér messzire kinyúló csápjai jelennek meg a főváros körül (Vác, Gödöllő-Aszód felé, illetve Süllyás irányában is.) A Budapest körüli városi tér két elütő tértípust választ el egymástól. Pest megye délkeleti területe az egyközpontú városi területegységek által dominált, míg északi részein a vidéki települések alkotnak összefüggő térségeket. A régióban talált 13 több településből álló városi területegységből 5 kapcsolódik Budapesthez. Az agglomeráció – a francia módszertan szerint – jóval kisebb területű a KSH által kidolgozott, majd 2005-ben az agglomerációs törvényben is lefektetett agglomerációs területénél. A jelenlegi budapesti agglomeráció a fővárossal együtt 81 települést foglal magába. A francia módszertan szerint kialakított budapesti városi területegység csak 35 települést tartalmaz. Igaz a budapesti agglomeráció területén pedig

további 24 olyan urbánus település található, amely városi térnek számít, ám nem része a budapesti városi terület egységnek. A budapesti agglomeráció területén mindössze 10 település számít a francia módszertan szerint vidéki településnek, s közülük csak kettő nem a külső peremen fekszik (Remeteszőlős és Csomád).

7. ábra: *A francia módszertannal végzett lehatárolás Budapest és Pest megye esetében*



Jelmagyarázat:

■ = Vidéki tér; ■ = Magányos városi t.egység; ■ = Több településből álló városi t.egység (központi település); ■ = Több településből álló városi t.egység (nem központi település); — = Több településből álló városi t.egység határa; — = A budapesti agglomeráció határa

Összegezve: a három magyarországi megyére alkalmazott próbaszámítások igazolták, hogy hazánkban csak korlátozottan lenne használható a módszer. Az elaprózott településhálózatú és az agglomerálódott térségekben a magyar valóságot jól kifejező eredményeket hozott. Az aprófalvas Vas megyében a településállomány jellemzőiből fakadóan a vidéki tér a meghatározó, míg Pest megyében a városi települések nagy száma, illetve a több településből álló városi terület egységekbe tartozó települések képviselnek nagy súlyt. Csongrád megye városi terület egységekre való lefedettségének aránya nagyfokú urbanizáltságra utal, ami megtévesztőnek tűnhet. Az alföldi megye településállománya – amit kiterjedt közigazgatási határokkal bíró egykori mezővárosi települések jellemeznek – karakterében elüt a Franciaországban általánosan jellemzőtől. A külterületeken jellegzetes tanyák gyakran 200 m-nél kisebb távolságra helyezkednek el egymástól, így figyelembe vételükkel néhány kivételtől eltekintve a megye legtöbb települése egyetlen nagy, több településből álló városi terület egységgé válna. Végül úgy döntöttem, hogy a francia módszertől eltérően a tanyákat nem tekintem összekötő elemnek az Alföld területén, hiszen azok nem egy intenzíven együtt élő városias és agglomerációs településformának az elemei. Az eljárás Csongrád megyét így is erősen urbanizált térségnek mutatja.

A magyar megyékre elvégzett városi és vidéki terület meghatározására elvégzett számításaim eredményei nagy hasonlóságot mutatnak a KSH agglomerációs lehatárolásaival. Franciaországban általában és egyértelműen a szűkebb városi teret, mondhatni a sűrűn

beépített, központi városi térséget jelölik ki hivatalosan városi területegységnek ki. Úgy tűnik, hogy hazánkban is alkalmazható lenne tehát a valóságos városi és vidéki települési térhez jobban kötődő franciaországi városi területegység meghatározásnak módszere, különösen és sajátos módon a nem városi, azaz a vidékies terek elkülönítésére. A franciaországi módszer alkalmas lenne, mint arról a francia nyelvű szakirodalomban is számos komoly elemzés olvasható, a hosszú távú települési térbeli változások követésére. A Franciaországban évtizedek óta következetesen alkalmazott városi és vidéki területegység meghatározási módszerét a gyakran változó magyar igazgatási és térségi besorolások ellenére hazánkban is eredményesen lehetne alkalmazni.

#### **4. A terület- és vidékfejlesztés intézményrendszerének sajátosságai Franciaországban**

A városi és a vidéki terek itt is jelentős átalakuláson mentek át az urbanizáció révén a második világháborút követően. Az újjáépítés, a termelés átalakulása, a baby-boom, a vidéki térségekből a városokba vándorlás, illetve a volt gyarmatokról bevándorlók tömegeinek megjelenése elsősorban a városi terekben okozott látványos problémákat az oktatás, az egészségügyi és a szociális ellátás terén. Az önkormányzatok kezdetben képtelenek voltak ezeket érdemben kezelni (ÉCREMENT, B. et al. 2001, MADIOT, Y. 1993). A vidéki térségekben is jelentős változások mentek végbe a mezőgazdaság átalakulásával, és az emiatt bekövetkező elvándorlással, valamint elindult az előregedés és a szolgáltatások leépülése. Az 1970-es évektől újabb átalakulási hullám következett be (DIRY, J.-P. 1999). A városi terek tovább növekedtek, térigényük erős nyomást gyakorolt a természeti környezetre és az agrártájakra. Ugyanakkor számos vidéki településen megfordult a kiürülés folyamata. A városból kiköltözők jelentek meg, amelyet egy idő után követett egyes városias funkciók kitelepülése. A növekvő népesség és a kitelepülő vállalkozások új igényekkel jelentkeztek, ugyanakkor ez konfliktusokat is gerjesztett az újonnan érkezők és az eredeti lakosság között. Ezek a változások nem egyformán jelentkeztek a vidéki térben, és maradtak olyan térségek, ahol leszakadással és elnéptelenedéssel küzdő vidéki települések is találhatók. Tehát mind a városi, mind a vidéki társadalom és annak problémavilága sokszínűvé vált. A háborút követő gazdasági fellendülés („prosperitás harminc éve”) lehetővé tette, hogy ne csak vészmegoldások szülessenek, de tartós fejlesztési törekvések is érvényesüljenek, az ehhez szükséges pénzeszközök megteremtésével és a szükséges intézményrendszer megalkotásával.

##### **4.1. Az intézményrendszer kialakulása és rövid története**

1950-ben Eugène Claudius-Petit vezetésével létrehozzák az első, a központi hatalom szintjén működő területfejlesztésért felelős hivatalt, a Területfejlesztési Igazgatóságot (Direction Aménagement du Territoire) az Újjáépítési és Urbanisztikai Minisztérium keretében. De 1955-ig kellett várni, hogy a decentralizáció és a területfejlesztés iránti valódi elkötelezett törvény szülessen (TÖKÉS, T. 2013). 1955. évi június 30.-i rendelet előírja az elmaradott területek fejlesztését és a regionális akcióprogramok<sup>24</sup> (programmes d'action regionale) megalkotását, melyeket később átnevezték regionális tervekkel. Ezzel létrejött a regionális fejlesztés első támogatási rendszere és törvényi szabályozása. 22 gazdasági programozási régiót (régions économiques de programme) alakítottak ki az anyaország területén, amelyek illetékessége az 1982. évi decentralizációs törvények óta folyamatosan bővült. Az 1957. évi augusztus 7-i törvényben jelenik meg először a területfejlesztés fogalma.

<sup>24</sup>Décret n°55-873 du 30 juin 1955 Etablissement de programmes d'action regionale

A törvény előírta a területfejlesztési programok kidolgozását minden területen, ezzel megszületett a regionális fejlesztést szabályozó második törvény. Tehát ebben az időszakban a területfejlesztés kapcsán kétféle tervvel találkozhatunk: az 1955-ös törvény által szabályozott regionális akcióprogramokkal, és az 1957-es törvény területfejlesztési terveivel (TÖKÉS, T. 2013). Az 1964-ben érvénybe lépett „telekgazdálkodási kerettörvény” (Loi d’Orientation Foncière – LOF) volt az első nagy városrendezési törvény, amit 1995-ben a „Területrendezési és -fejlesztési kerettörvény” (Loi d’orientation pour aménagement et développement du territoire – LOADT) törvény váltott fel, amit egy későbbi fejezetben részletesebben bemutatunk majd.

A decentralizáció első nagy hullámát az 1982-’83-as reformcsomag<sup>25</sup> jelentette, ami az összes területi közösséget, helyhatóságot megreformálta. A decentralizációs törvényekben a következő alapelvek születtek:

- állami irányítás megszüntetése az önkormányzatok (helyhatóságok) felett;
- előzetes döntés-jóváhagyási gyakorlat eltörlése;
- nincs általános prefektusi felügyelet;
- megszűnt a helyi önkormányzatoknak nyújtott speciális állami támogatási rendszer, helyébe a helyi közösségek átfogó dotációja lépett;
- megkezdtek egyes állam feladatkörök áttelepítését az önkormányzatokhoz, amellyel együtt járt az új hatáskör biztosításához szükséges pénzügyi eszközök átcsoportosítása;
- a régiók a területi önkormányzatokhoz kapcsolódtak, ugyanúgy, mint a megyék és települések;
- az önkormányzatok jogi és pénzügyi önállósága kiteljesedett.

A régiók teljes hatáskörű közjogi státussal és pénzügyi forrással rendelkező területi egységgé váltak és ez által a területfejlesztés lehetőségei is kiszélesedtek. A Rocard-féle törvény<sup>26</sup> a tervezésről bevezette az állam-régió tervszerződések rendszerét. A tervszerződések mára az 5. nemzedéknél tartanak (tervszerződések generációi: 1984-1988, 1989-1993, 1994-1998, 2000-2006, 2007-2013). A tervszerződés nem kötelező érvényű jogszabály, hanem egy keretmegállapodás, ami olyan programokról szól, amelyek megvalósításáért mind a központi, mind a területi szint hajlandó, meghatározott időre, bizonyos mértékű pénzügyi kötelezettséget vállalni (SOMLYÓDYNÉ et al. 2004). Természetesen nemcsak tervszerződésbe foglalt fejlesztések léteznek: ez egy a lehetséges eszközök közül. A tervszerződések rendszere folyamatosan változik, az adott időszak kihívásaira keresve a választ. Az elnevezése is változott: a tervszerződésről a projektszerződésre módosították<sup>27</sup> a 2007-2013-as időszakra, amely lényegi változást nem hozott a szerződések tartalmában, viszont szemléletében jobban hangsúlyozza a stratégiai dimenziót, a projekt szemlélet fontosságát és jobban figyelembe veszik az EU stratégiáit. A 4. generációs szerződési csoportban (2000-2006) jelent meg először a regionális egység mellett a területi egység<sup>28</sup>. A regionális szint az egész régiót érintő infrastrukturális fejlesztéseket, vagy más, egész régiót érintő beruházásokat jelenti (pl.: felsőoktatás, K+F, kultúra, egészségügy), míg a területi szint a helyi gazdaságfejlesztésre

<sup>25</sup>[Loi n°82-213 du 2 mars 1982](#) relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

[Loi n°83-8 du 7 janvier 1983](#) relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre).

[Loi n°83-663 du 22 juillet 1983](#) complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>26</sup>La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification

<sup>27</sup>contrat de plan d'État-Région → contrat de projet d'État-Région; <http://www.datar.gouv.fr/contrats-etat-regions>, letöltve: 2014.02.22.

<sup>28</sup><http://www.datar.gouv.fr/contrats-etat-regions>, letöltve: 2014.02.22.



vonatkozó, az alulról felfelé építkező kezdeményezéseket támogatja. Ennek keretében az állam a következő fejezetben bemutatásra kerülő kistérségi szintű társulásokkal (CC, CA, CU, pays), valamint a regionális nemzeti parkokkal köt szerződéseket. Ahhoz, hogy szerződhesse, a térségnek el kell készítenie fejlesztési dokumentumát, amelyben rögzíti projektjeiknek a fő irányait. A szerződéskötés során érvényesül a partnerség elve és a szükségszerű egyeztetések, kommunikáció közelebb viszi az állami döntéseket a helyi realitásokhoz, ezzel növelve a döntések racionalitását, átláthatóságát, kiszámíthatóságát és nem utolsósorban legitimitását. Javult nemcsak a vertikális koordináció, hanem a horizontális is, mivel egy-egy konkrét kérdésben egymás közötti egyeztetésre bírta az államigazgatás központi és dekoncentrált szerveit is (SOMLYÓDYNÉ et al. 2004).

Az 1990-es évekre világossá vált, hogy mind a közigazgatás, mind a területfejlesztési politika kapcsán szemléletváltásra van szükség. Az új törvények kialakítását komoly társadalmi részvétellel megvalósuló vita előzte meg.

A decentralizáció és dekoncentráció vonatkozásában megszületett az 1992. évi a Köztársaság területi közigazgatására vonatkozó (ATR<sup>29</sup>) törvény. Ez a törvény a regionalizáció folyamatát egészítette ki, révükön az államigazgatási és a költségvetési kötelezettségek, felelőségek és kompetenciák megoszlását erősítették a központi hatalom és a helyi hatalom, ill. hatóságok között, tehát az állami döntési pontok közelebb kerültek az állampolgárokhoz. Újradinamizálta a települési együttműködések (intercommunalité) tartalmát is, előkészítve ezzel a további vonatkozó törvényeket (ARNAUD, J.–BENOIT, L. 2012).

A területfejlesztés vonatkozásában 1995-ben elfogadták a „Területrendezési és fejlesztési kerettörvényt”<sup>30</sup>, amit 1999-ben módosítottak. Az új „a terület rendezéséről és a fenntartható területfejlesztésről szóló kerettörvény”<sup>31</sup> több ponton módosította elődjét és hangsúlyosabbá tette a fenntarthatóság elvét.

A decentralizáció második nagy hulláma 2003-2004-ben következett be, ugyanis addig a régiók létének csupán áttételes alkotmányos biztosítékai voltak. A 2003-as alkotmánymódosítás<sup>32</sup> során az első cikkbe bekerült, hogy az államszervezet decentralizált. Bevétték többek között a szubszidiaritás elvét is, valamint azt az elvet, miszerint nem szabad hatáskört átadni megfelelő anyagi eszközök nélkül. 2004-ben további törvények születtek (pl.: a területi közösségek autonóm finanszírozásáról szóló törvény vagy a decentralizációt megerősítő törvény<sup>33</sup>) a területfejlesztés eszközrendszerének továbbfejlesztéséért. 2004 végére a decentralizációs reform lelassult.

2007-ben Nicolas Sarkozy elrendelte<sup>34</sup> egy a helyi közösségek reformját célzó bizottság<sup>35</sup> felállítását, melynek célja az volt, hogy megvizsgálja a területi szerveződések strukturális reformjának lehetőségeit. A bizottság 2008. január 23-ával adta le végleges jelentését<sup>36</sup>,

<sup>29</sup>Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

<sup>30</sup>Loi d'orientation pour aménagement et développement du territoire – LOADT

<sup>31</sup>La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – LOADDT

<sup>32</sup>La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française

<sup>33</sup>Loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, loi de renforcement de la décentralisation

<sup>34</sup>[http://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/Brochure\\_-\\_Reforme\\_des\\_collectivites\\_territoriales.pdf](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/Brochure_-_Reforme_des_collectivites_territoriales.pdf), letöltve: 2014.02.22.

<sup>35</sup>Commission pour la libération de la croissance française, elnökéről, Jacques Attali-ról Attali Bizottságnak is hívják ( « Commission Attali »)

<sup>36</sup>ATTALI, J. („Attali jelentés”) (2008): *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France.* <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000041/>, letöltve: 2014.04.20.

melynek legfontosabb javaslatai közé tartozott a megyék eltörlése, a régiók és településközi együttműködések (intercommunalité) szerepének az erősítése. Edouard Balladur vezetésével 2009-ben újabb bizottság alakult ebben a témában<sup>37</sup>, melynek jelentése többek között javaslatot tett a régiók számának csökkentésére (ami egyúttal a megyék és kantonok számának csökkentését is jelentette)<sup>38</sup>. A reform azonban megakadt a regionális rendszer átalakításáról szóló politikai vitákban, valamint a világgazdasági válság és a belpolitikai helyzet miatt a francia vezetés nem szánta rá magát a francia közigazgatás és a regionális rendszer radikális reformjára. Pusztán egy reformcsomagot<sup>39</sup> fogadtak el a területi közösségek kapcsán, melynek manapság is több vitatott pontja van, és már átesett több módosításon.

A területi közigazgatásra vonatkozó újabb reform 2010-ben következett be (RéATE)<sup>40</sup>. Az új területi államigazgatási modell a regionális szintet az állami politika stratégiai szintjévé tette, míg a megyei szint a végrehajtásában kapott hangsúlyosabb szerepet. A RéATE szűkített és új szervezeti formába tömörített számos állami decentralizált szolgáltatást, ezzel átláthatóbbá és költséghatékonyabbá kívánták tenni azokat. A reform egyúttal támogatta a helyi közösségek (többek között a megyék és régiók) együttműködéseit is, amely szintén növelte nemcsak a forrás felhasználás hatékonyságát, hanem a humánerőforrásban rejlő lehetőségek jobb kiaknázását. Ugyanakkor sok helyi képviselő úgy gondolja, hogy nem volt megfelelő módon előkészítve a reform és nem kaptak kellő tájékoztatást. Az állam kivonulását érzik a helyi szintekről, miközben egyre nagyobb felelősség hárul a területi közösségekre egyre szűkülő forrásokkal. Viszont azt is figyelembe kell venni, hogy egy viszonylag új folyamatról van szó, melynek eredményeit még nem lehet objektíven megítélni.

A decentralizáció harmadik hulláma François Hollande az új francia elnök nevéhez fűződik, aki szintén kifejezte a regionális politika és az államreform iránti elkötelezettségét. 2012-ben újra megindultak a viták<sup>41</sup>. Hollande négy fő célt fogalmazott meg az új decentralizációs törvény kapcsán<sup>42</sup>: egyértelműség a gyakorolt kompetenciák és hatáskörök kapcsán; bizalom, a partnerség elvén működő párbeszéd megerősítésével; koherencia erősítése a kompetencia körök logikájának erősítésével; és a demokrácia erősítése a jobb állampolgári kontroll megteremtésével, mégpedig a társadalmi részvétel és értékelés fejlesztése révén. Ennek keretében a régiók, a megyék, a kantonok számának csökkentése mellett a választási rendszer is módosulna. Sokan úgy gondolják, hogy a megyék és a kantonok számának mérséklésével a francia alkotmányos és komoly történelmi múltra visszatekintő értékek, hagyományok sérülnének. A vidéki térségek politikai félnék attól, hogy a vidékpolitika érdekérvényesítési lehetőségei is romlanának, hisz elsősorban a vidéki képviselők száma csökkenne. Mások kétségeiket fogalmazzák meg azzal kapcsolatban, hogy valóban átláthatóbbá, olcsóbbá és hatékonyabbá válna-e a rendszer. Mindenesetre a folyamat elindult és nem csak a politikai, hanem a szakmai szinten is zajlik, különféle szakmai és társadalmi csoportok és szervezetek részvételével. A decentralizációs törvénytervezetet 2013-ban három részre bontották, felismerve az elérni kívánt célok összetettségét:

<sup>37</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales – Helyi Községek Reform Bizottsága

<sup>38</sup> BALLADURE, E. („Balladure jelentés”) (2009): *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009*.

<http://www.adels.org/territoires/EvenementTerritoires497.pdf>, letöltve 2014.04.20.

<sup>39</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

<sup>40</sup> La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (la RéATE), Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

<sup>41</sup> <http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation> (tájékoztató), letöltve: 2014. március 18.

<sup>42</sup> <http://www.courrierdesmaires.fr/wp-content/uploads/2013/04/20130410-pjl-decentralisation-2.pdf>

(tájékoztató), letöltve: 2014. 03.18.

- Az állami területi cselekvések modernizációja és a világvárosok (métropoles) megerősítése: a tervezet nem csak a 2010. évi reform óta világvárosként kezelt Párizsra, Lyon-ra, Marseille-re vonatkozik, hanem a többi nagyvárosra is.
- A régiók mozgósítása a növekedés, a foglalkoztatás és a területek közötti egyenlőség előmozdításában<sup>43</sup>: itt nem csak a gazdaság, hanem az oktatás fejlesztését és az EU források hatékonyabb kihasználását is tervezik;
- A területi szolidaritás és a helyi demokrácia fejlesztése<sup>44</sup>: főleg a megyék, települések és települési együttműködések közötti kapcsolat fejlesztését jelentené, melynek érdekében egy területi konferencia (mint intézmény) létrehozását tervezik.

Az első esetében megszületett a végleges törvény<sup>45</sup> („MAPAM” törvény), ami többek között a területi közösségek kompetenciáinak, hatásköreinek tisztázására megalapítja a közcselekvések területi konferenciáját („conférences territoriales de l'action publique” – CTAP), mint egyeztetési szervezetet, valamint visszaállítja a megyék és régiók általános hatáskör-megosztását (clause de compétence générale). Ez utóbbi azért lényeges, mert a viták ellenére a 2010. évi február 16-i törvényben is megjelent a megyék eltörlése, igaz végül hatályon kívül helyezték. A másik két tervezet kapcsán 2014. januárjában arra jutottak, hogy együttesen kezelik majd, egy törvényben. Azonban az újonnan kinevezett Manuel Valls miniszterelnök 2014. április 8-án egy kedélyeket felkavaró javaslattal állt elő, miszerint (többek között) el kell törölni az általános hatáskör-megosztást és meg kell szüntetni a megyerendszert.<sup>46</sup>

Az állam számára komoly kihívást jelent a változó igényekre és a térbeli különbségek mérséklésére adekvát válaszokat adni, és egyúttal ennek megfelelő intézményi, jogszabályi háttér alkotnia. Egyértelmű problémának látszik nem csak a településhálózat túlzott szétaprózottsága, hanem az állam területi szerveződésének is az összetettsége, vagyis a többszintű államigazgatási rendszer, melynek kapcsán komoly törekvés van a megyék megszüntetésére, a régiók és kantonok számának csökkentésére és egyúttal a választási rendszer megreformálására. Mindezzel a legfőbb célok közé tartozik a decentralizáció újabb lépése a minőségi változás felé, a lomha és drága bürokratikus rendszer egyszerűsítése, és természetesen egyúttal a költségek csökkentése és a forrásfelhasználás hatékonyságának növelése. Ugyanakkor fontos, hogy ez a lehető legszélesebb körű társadalmi részvétellel kerüljön kialakításra, hogy ne sérüljön egyik szereplő és társadalmi réteg érdeke sem. Tehát egyértelmű törekvés van az olyan európai uniós alapelvek érvényesítésére, mint a decentralizáció és a dekoncentráció vagy a partnerség és szubszidiaritás megteremtése.

## 4.2. A vizsgált intézményrendszer különböző szereplői és feladataik

A terület- és vidékfejlesztés főbb szereplői közé tartoznak Franciaországban is: az állam, az állam dekoncentrált közigazgatási szervei, a tárcaközi szervezetek, a települések és együttműködések, a szakmai hivatalok és szervezetek és a civil szervezetek. Az elkövetkezendőkben röviden áttekintjük ezen szereplők feladatait.

<sup>43</sup>le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-496.html>

<sup>44</sup>le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-497.html>

<sup>45</sup>la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>46</sup>[http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/08/manuel-valls-pour-un-veritable-acte-iii-de-la-decentralisation\\_4397801\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/08/manuel-valls-pour-un-veritable-acte-iii-de-la-decentralisation_4397801_823448.html) (újságcikk), letöltve: 2014.02.22.



### 1. Az állam

A területfejlesztés országos szinten az állam feladata, és az állam a prefektúrák révén van jelen a különböző közigazgatási szinteken. Az állam képviselője minden megyében és régióban a prefektus, akinek a területfejlesztéssel kapcsolatban a következő feladatokat kell ellátnia: a területén folyó tevékenységek, illetve a megkötött szerződések törvényességének ellenőrzése; tanácsadás, elsősorban a terület-és településfejlesztéssel, a helyi fejlesztéssel, illetve a kirekesztés elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekben. E feladatok ellátása érdekében speciális megyei és regionális szervezetek munkájára támaszkodik. Az előrehaladott decentralizáció arra kötelezi az érintett minisztériumokat, hogy ők is alkalmazkodjanak a területi intézményekhez, illetve a helyi és regionális szervezetekhez.

Még Bonaparte Napóleon hozta létre a prefektúrák első hálózatát, amellyel az volt a célja, hogy egy olyan államigazgatási tekintetben stabil területi rendszert hozzon létre megyei szinten, ahol az egyes közigazgatási egységek felelősei képviselik az állam érdekeit, kifejezik az állam szuverenitását. A prefektúra rendszer volt később az állam centralizációs törekvéseinek az alapja is. A decentralizációs törvények (1982. évi március 2-ai törvény és 1982. évi május 10-i rendelet) óta viszont éppen a decentralizáció alapkövét jelentik, ezért a prefektúrák csak utólagos ellenőrzést gyakorolhatnak. A prefektusok és alprefektusok találhatók az államigazgatási rendszer „első vonalában”. Felelősek azért, hogy a Kormány határozatai megvalósuljanak az adott területen. A köztársasági elnök nevezi ki őket, feladatuk, hogy vezessék az állam hatósági tevékenységét, védelmezzék a nemzeti érdekeket, gondoskodjanak a közrend fenntartásáról, a választások tisztaságáról, stb. A prefektus tájékoztatja a kormányt a megye helyzetéről és biztosítja a törvények betartását. A prefektusok tulajdonképpen területi aktorok, akik közvetlen kapcsolatban állnak a polgárok mindennapi törekvéseivel, és feljuk együttesen képviselik az összes minisztériumot. Munkamódszereik közé tartozik a felügyelet, a döntéshozás, a koordináció, a párbeszéd, a közvetítés, a kommunikáció és a meggyőzés. A prefektusok többsége a francia közigazgatási elitképző intézmény, az ENA (École Nationale d'Administration) hallgatóinak sorából kerül kiválasztásra.

Az egyes közigazgatási szintek kompetenciáiról és a prefektúrák rendszeréről a 18. sz. *mellékletben* írunk részletesebben.

### 2. Az állam dekoncentrált közigazgatási szervei

A legtöbb minisztérium rendelkezik hivatallal a prefektúrákon, főleg megyei szinten. Ezeket a hivatalokat nevezik az állam dekoncentrált közigazgatási szerveinek. Azért dekoncentráltak, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás a lakossághoz közelebb helyezkedjen el, így hatékonyabban tudják megvalósítani az állam által meghatározott politikát a saját kompetencia-területükön. A decentralizáció során a központi szervek döntéshozatali jogainak egy részét e szervekhez telepítették, a döntés azonban továbbra is az állam hatáskörében maradt. A dekoncentrált szervek fő feladata a kormány politikájának végrehajtása. Hierarchikus rendszerben működnek, tehát alá vannak rendelve a minisztériumoknak vagy más központi szerveknek. Gyakran szükséges az, hogy ezek a közigazgatási szervek együttműködjenek, és ennek érdekében közös akcióterveket készítenek, természetesen a prefektus felügyelete alatt.

### 3. Tárcaközi szervezetek:

Ezek a szervezetek segítik a minisztériumok területfejlesztéshez kapcsolódó munkájának, terveinek összehangolását, biztosítják a kommunikációt, az ágazati politikák

harmonizálását és a hatékonyabb működést. Ilyen szervezet például a CIADT, a CNADT és a DATAR.

**CIADT** (*Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire* – Területrendezési és -fejlesztési Tárcaközi Bizottság): A miniszterelnök hívja össze mindig konkrét ügyekben. Tulajdonképpen egy egyeztető, konzultációs fórum, amelyen csak az érintett minisztériumok miniszterei és munkatársaik vesznek részt.

**CNADT** (*Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire* – Országos Területrendezési és -fejlesztési Tanács): Az állam tanácsadói apparátusának a része, mely hozzájárul a fenntartható területfejlesztési és területrendezési politikák kidolgozásához. Véleményeket és javaslatokat fogalmaz meg a kormány számára, és részt vesz a nemzeti tervhez kapcsolódó intézkedések kidolgozásában, főleg a területrendezés körében. A születő vélemények és a viták nyilvánosak, és van egy állandó bizottság, amely előkészíti és felügyeli a CNADT munkáját. Elnöke a miniszterelnök, helyettese a területfejlesztéssel megbízott miniszter. A tagjai között találunk minisztériumi képviselőket, szakmai szervezetek és szakszervezetek képviselőit, a Nemzetgyűlés érintett kamaráinak képviselőit (Mesterségek Kamarája, Mezőgazdasági és a Kereskedelemi és Ipari Kamara), a gazdasági és szociális regionális tanácsok országos elnökét és néhány regionális elnököt valamint néhány megye közgyűlési elnöke és polgármesterek is jelen vannak.

**DATAR** (*la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale* – Területfejlesztésért és a Regionális Attraktivitásért Felelős Bizottság):

1963-ban hozták létre azzal a céllal, hogy lefékezzék a párizsi régió demográfiai és gazdasági növekedését és kedvezőbb helyzetet alakítsanak ki a vidék számára. Az idő előrehaladtával a DATAR feladatköre természetesen kibővült és fejlődött<sup>47</sup>. Lényegében a miniszterelnök alá rendelt tárcaközi intézmény, melynek feladata az állami vezetés hatáskörébe tartozó területrendezési politika előkészítése, kezdeményezése és összehangolása. Legfőbb szerepe a különböző ágazati minisztériumok politikájához kapcsolódó javaslatlétel, döntési és szintetizáló munka elvégzése és fontos közvetítő és kapcsolattartó szerepet tölt be. A DATAR egyik jelentős feladata a hosszú távú területfejlesztési politika és a területfejlesztési tervek kidolgozása. Ennek érdekében jövőkutató programokat is működtet, hiszen egy terület fejlődése, földrajzi arculatának változása nemcsak a politikai akarattól függ, hanem például a már megvalósult fejlesztésektől vagy egyéb globális folyamatoktól. A lehetőségek felismerése, a megfelelő fejlesztések kiválasztása, tehát egy rugalmas területfejlesztési politika kidolgozása komoly jövő tervezést feltételez, melynek technikája a már említett regionális kohéziós politika, az országos szintű döntések és a helyi szintű fejlesztések között, illetve ennek megfelelően a különböző szereplők között.

Ehhez kapcsolódóan két fontos szakcsoport is van: a területi megfigyelésekért felelős csoport (Observatoire de territoires), a jövőkutatásért, a tanulmányokért és a tudományos publikációkért felelős csoport (Prospective études et publications scientifiques). A DATAR kiterjedt kapcsolatrendszerrel rendelkezik és elég nagy a befolyása. A DATAR munkája során a regionális prefektusokra és azok hivatalaira támaszkodik. Egyes térségekben rendelkezik saját irodával is, illetve az országban és a határokon túl is működik egy kiküldöttekből álló képviseleti hálózat.

---

<sup>47</sup>2006. január 1-én alakult át először a DATAR azzal a céllal, hogy magasabb szintre emeljék a terület és gazdaságfejlesztést, és a neve DIACT lett (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires - Területfejlesztésért és a Területi Versenyképességért Felelős Minisztériumközi Bizottság).

2010. január 1.-vel újra visszatértek a DATAR mozaikszóhoz, de változtak az alkotó szavak (La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale - Területfejlesztésért és a Regionális Attraktivitásért Felelős Bizottság).

#### *4. A települési és településközi együttműködések szervezetei*

Ezekről a szervezetekről még részletesebben szólnak az elkövetkezendő fejezetekben. Lényegében a megye és a települési szint között található települési és térségi együttműködésekről van szó, melyeknek meghatározó szerepe van a helyi fejlesztésben.

#### *5. Szakmai hivatalok és szervezetek*

Ezek azok a szakmai csoportok, amelyek segítik a helyi közösségek területfejlesztési céljait és tevékenységeit, ilyenek például a településfejlesztési ügynökségek (les Agences d'Urbanisme); az építészeti, városrendezési és környezetvédelmi tanácsok (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement) vagy az UNADEL<sup>48</sup>. Ez utóbbinak tagjai között önkormányzatok, helyi közösségek és szervezetek, települési közösségek, tájegységi szerveződések, képzési központok, tervező irodák, stb. találhatóak. Az UNADEL fórum a helyi szereplők számára találkozásra és gondolatcserére, és ennek keretében feladatai közé tartozik az információ áramoltatás, az adatgyűjtés, a kutatás és tanulmányok készítése, valamint részvétel a területfejlesztésre vonatkozó politikák véleményezésében, így többek között tagja a CNADT-nak is.

#### *6. Civil szervezetek*

Ezek a szereplők a területfejlesztési tevékenységek különböző területi szintjein vesznek részt, és meghatározó szerepük van a helyi társadalom igényeinek a közvetítésében és a társadalmi részvétel biztosításában.

A decentralizáció elég bonyolult intézményi hálózatot hozott létre Franciaországban. Az állam természetesen minden közigazgatási szinten jelen van, de alapvetően ellenőrző és tanácsadói funkcióban, szerepe inkább támogató jellegű és direktívákat közvetít. A konkrét tervezésben a lokális szereplőknek van domináns szerepe. Jól kiépült intézményi háttér biztosítja a tájékoztatást és az információáramlást, valamint a folyamatos képzést. A közigazgatás minden szintjén jelen vannak a megfelelő szakemberek és szakmai szervezetek. Erőteljes a participáció és az érdekképviselés, és fontos elem a kompromisszum-készség. Az igen összetett szisztéma egyik előnye, hogy valamennyi szereplőnek intézményesített hozzáférése van a munkafolyamatokhoz, így szempontjait, érdekeit a megfelelő szinteken érvényre tudja juttatni. A sokszereplős intézményrendszer képes biztosítani, hogy minden lényegesebb szempont a tervezési folyamat részévé váljon, ugyanakkor ez a folyamat összetettségét, bonyolultságát és drágulását is eredményezi. Az is egyértelmű, hogy a mindenkori politikai kormányzat meghatározó szereppel bír, mivel kiterjedt kapcsolataival és látókörével (tanácsadók szerepe) illetve a folyamat többi résztvevőjére gyakorolt hatásával a tervezési folyamat minden szakaszában érvényesíteni tudja elképzeléseit, ezt pedig akár negatívumként is felróhatjuk.

### **4.3. A vidékfejlesztés jogi és intézményi keretei**

Az 1990-es évek elejétől jelent meg az Európai Unióban egy komplexebb vidékértelmezés, majd annak nyomán vált általánossá az integrált vidékfejlesztési politika. Ez annak is köszönhető, hogy felismerték, hogy nem „védhetik” tovább a mezőgazdaságot, csökkenteni kell a termelést és a támogatásokat, ezért szükség van a vidéken folytatott tevékenységek diverzifikálására, a vidék gazdasági-társadalmi szerepeinek újragondolására.

---

<sup>48</sup>Union national des acteurs et des structures du développement local – Helyi fejlesztési intézmények és szereplők országos uniója. [http://www.unadel.asso.fr/dossiers/dossiers.php?id\\_dossier=300](http://www.unadel.asso.fr/dossiers/dossiers.php?id_dossier=300), letöltve: 2014.02.22.

Ennek szellemében született meg 1996-ban a Vidéki Térségek Európai Chartája, ill., a Cork-i Nyilatkozat, és reformálták meg a KAP-ot. Mindegyik alapgondolatává vált a fenntartható fejlődés. A charta és a nyilatkozat is megfogalmaz alapelveket, illetve a Cork-i Nyilatkozat vidékfejlesztési programajánlásokat is tesz. A Charta hivatalos politikai rangra emelte a vidékkel való törődést és a gazdasági értékén túl megfogalmazta a vidéki térségek hármasságát – gazdasági, ökológiai és társadalmi-kulturális – funkcióját. A gazdasági funkciók kapcsán kiemelt jelentőségű a mező- és erdőgazdaság, a halászat, általában a megújuló nyersanyagok előállítása. Ide sorolható még a falusi turizmus és üdülés alapjainak a megteremtése, valamint a tájvédelem, a tájgondozás és a környezetbarát termelési eljárások elterjesztése. Az ökológiai funkciók az élő környezet megóvása, vagyis az élet természeti alapjainak (föld, víz, levegő) védelmét, a vidéki tájjelleg és a táj sokszínűségének megóvását, a biológiai sokszínűség fenntartását jelenti. A társadalmi, kulturális funkciók: vidéki közösségek megtartására, a közösségek kulturális és más társadalmi tevékenységek fejlesztésére, a falu-város kapcsolatának erősítésére irányulnak.

Franciaországban csak 2003-ban született meg a vidéki területek fejlesztését célzó törvénytervezet gondolata (LDTR)<sup>49</sup>, amely 2005. február 23-án emelkedett törvényerőre. A törvény igen összetett, mintegy 240 passzust (cikkelyt) tartalmaz, és közel 70 határozat kapcsolódik még hozzá. A törvény megalkotását széles körű kommunikáció előzte meg, amelyben részt vett – az érintett minisztériumokon kívül – az összes vidéki térségekben jelenlévő szereplő (különböző szakmai szervezetek, szakszervezetek, tárcaközi szervezetek, települési közösségek...stb.). A stratégiai irányvonalak magyarázatára, kifejtésére számos kiadvány készült, hogy a közvélemény illetve az érintettek számára közérthetővé tegyék a törvény bonyolult szövegét. A LDTR-ben kiemelt jelentőségű a gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés támogatása, a közszolgáltatások megfelelőbb biztosítása, a sajátos és érzékeny területek megóvása és a vidéki térben működő intézmények beavatkozási kapacitásainak az erősítése<sup>50</sup>. A törvény alapelvei közé tartozik a vidék revitalizációja, vonzásának fejlesztése, tevékenységeinek diverzifikációja, a mezőgazdaság sokfunkcióssá tétele és az életminőség javítása. A dokumentum hét stratégiai irányvonalat határoz meg: a foglalkoztatottság támogatása; a mezőgazdasági és lovas tevékenységek fejlesztése; az egészségügyi szolgáltatások erősítése; a közszolgáltatások fejlesztése; a vidéki építészeti örökség védelme és felújítása és a lakásállomány fejlesztése; a mezőgazdasági és a természeti területek megóvása és értékük növelése (valorizációja); a különösen érzékeny vidéki területek fejlesztése (ZRR<sup>51</sup>). Ez utóbbi különösen fontos volt a lemaradó vidéki térségek és vidéki települési társulások támogatásában, mivel a törvény adókedvezményeket biztosít a vállalkozások és beruházások számára, illetve pályázati forrásokat a települési együttműködések számára. A települések mintegy harmada és a lakosság közel 8%-a tartozik ZRR-be<sup>52</sup> (17. sz. melléklet). A különösen érzékeny vidéki területek (ZRR) lehatárolásánál három kritérium csoportot vesznek figyelembe: demográfiai kritériumok, társadalmi-

<sup>49</sup>Loi relative au développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157 du 23/02/2005) – a vidéki területek fejlesztésére vonatkozó törvény

<sup>50</sup>Forrás: [http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1440/10018/version/1/file/loi\\_2005-157.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1440/10018/version/1/file/loi_2005-157.pdf) (beszámoló), letöltve: 2014.02.22.

<sup>51</sup>ZRR – zone de revitalisation rurale (revitalizációra szoruló vidéki térségek/ különösen érzékeny vidéki területek)

<sup>52</sup>Forrás: DANIEL, C. et al. (2009): *Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*. Conseil de général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. p. 14., [http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Mesures\\_en\\_faveur\\_des\\_ZRR.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Mesures_en_faveur_des_ZRR.pdf), letöltve: 2013. 08.13.

gazdasági kritériumok és intézményi kritériumok, amit a 19. sz. mellékletben fejtünk ki részletesebben. Az intézményi kritériumnál például fontos követelmény, hogy a település egy települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezethez (EPCI-hez) tartozzon. A ZRR rendszere lényegében hasonló a magyar halmozottan hátrányos helyzetű kistérségek kategóriához.

A törvény különféle anyagi jellegű kedvezményekkel – adómentességgel, adócsökkentéssel, járulék kedvezménnyel, normatív támogatással – segíti a stratégiai irányvonalakhoz tartozó törekvések, vállalkozások, beruházások megvalósulását.

Az LDTR törvényben megfogalmazott eszközök eredményességének megítéléséről – az akkori terület- és vidékfejlesztési miniszter, Michel MERCIER kezdeményezésére – 2009 novemberében egy jelentés<sup>53</sup> készült, illetve 2009-'10 között megrendeztek egy kongresszus sorozatot is.

A jelentés hat témakörben vizsgálódott: a gazdasági tevékenységek és a munkahelyek fejlesztése; a földhasználat kezelés és épített örökség helyreállítása; a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a természeti terek kezelése és fejlesztése; a hegyvidékre vonatkozó intézkedések; a támogató rendszerek a helyi fejlesztésben. A törvény több területen is hozott sikereket (pl.: a lovászathoz kapcsolódó rendelkezések, a turisztikai ingatlanok javára tett intézkedések, a szezonális munkavállalók számára nyújtott képzési lehetőségek és finanszírozásuk javítása), ugyanakkor voltak gyér eredményeket felmutató részei is (pl.: vidékfejlesztési befektetési társaságok alapításának lehetősége<sup>54</sup>, a munkáltatói csoportok támogatása vagy a „közszolgáltató ház” (maison de services) modellje). Voltak sikertelen kezdeményezései is, például a kereskedelmi jellegű vadászat kapcsán megfogalmazott rendelkezések, vagy a helyi fejlesztést támogató struktúrák keretében létrehozott két fórum, a „vidékiiség éves konferenciája” és az AFICAR (Agence française d'information et de communication agricole et rurale – Francia mezőgazdasági és vidékfejlesztési hír- és kommunikációs ügynökség), amelyek az állami támogatás elmaradásával elhaltak. A szakértők megfogalmaztak néhány olyan javaslatot is, amelyek a később bemutatandó 2012. évi jelentésben is megjelennek, például:

- az övezetlehatárolások (kedvezményekre jogosult zónák, mint pl.: ZRR), a választott projektek és a fejlesztéspolitika közötti jobb artikuláció megteremtése, ami hatékonyabbá teheti a tervezést és erősítheti a területi kohéziót.
- A köz-és magánszféra közötti partnerség elősegítése, főként a foglalkoztatás, a közszolgáltatások és az egészségügyi szolgáltatások fenntartása terén.
- A vidéki területek környezeti értékeinek megőrzése és hasznosításának feltérképezése.
- Az energia drágulása és az éghajlatváltozás kihívására történő érdemi reagálás.
- A területi kormányzás javítása. A helyi közösségek (helyhatóságok) szerepének, hatáskörének megreformálása, egyúttal az átláthatóság javítása és a költségek csökkentése.

---

<sup>53</sup>Forrás: BALNY, P. et al. (2009): *Bilan et principaux enseignements de la mise en oeuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux* (LDTR du 23 février 2005. CGAAER N° 2032- CGEDD n° 007045-01. MEEDDM-CGED). Ed.: Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. 38 p., [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_ldtr.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ldtr.pdf), letöltve: 2014.04.20.

<sup>54</sup> SIDER - Société d'investissement pour le développement rural

Michel MERCIER másik kezdeményezése a 2009-'10 folyamán megrendezésre került vidéki területek kongresszus-sorozat volt, azzal a céllal, hogy egy olyan cselekvési terv kidolgozásához adjon alapot, amely révén a vidéki területek gazdasági, társadalmi, turisztikai vonzereje növelhető, a helyiek igényeire és elvárásaira adekvát válasz adható és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés érdemben javítható. Országos szinten három munkacsoport alakult politikusok, a gazdasági és a civil szféra szereplőinek részvételével, valamint szakemberek és szakmai szervezetek részvételével. Megyei és regionális szinten a prefektusok szerveztek találkozót, ahol a már előbb említett szereplőkön túl, a helyi lakosok is részt vehettek és véleményt nyilváníthattak. A konkrét találkozók mellett az interneten keresztül is véleményt lehetett nyilvánítani. A folyamatban közel 80.000 ember vett részt.

A kongresszus sorozat eredményeire építve a CIADT 2010. május 11-én jelentette meg a cselekvési terv<sup>55</sup> javaslatát, melynek két fő része volt. Az egyik a 2004-2005-ben született versenyképességi pólusok politikájának<sup>56</sup> továbbvitelét szorgalmazta, ennek keretében születtek a „vidéki kiválósági központok fejlesztésére” (pôles d'excellence rurale)<sup>57</sup> irányuló pályázati kiírások is. A pályázatok célja a kutatás és a fejlesztés előmozdítása volt, valamint a vállalkozások és a kutatási-képzési központok közötti kapcsolatok szorosabbá tétele. A jelentés második része a vidéki térségek dinamizálására tett intézkedési javaslatokat, melyek négy törekvés körül csoportosultak: a földrajzi és digitális hozzáférés javítása és biztosítása; a gazdasági fejlődés támogatása; a vidék lakóinak mindennapi életének javítása; a területi irányítás (gouvernance) és szervezet javítása. A cselekvési tervben – a fentebb bemutatott törekvésekhez kapcsolódóan – konkrét intézkedések is megfogalmazásra kerültek, amelyek révén projektfelhívások sorozata, jelentős anyagi támogatások, adókedvezmények és vonatkozó jogszabályok születtek meg.

2012-ben az újabb lendületet kapó decentralizációs viták mellett született egy értékelés a vidéki területfejlesztési politikákról is, mely egyúttal már felkészülést is jelentett az új EU költségvetési ciklusra és megalapozását jelentette az országos területfejlesztési politikának. Egy év munka előzte meg a jelentés elkészülését, mely alatt tíz illetékes minisztériumnak kérdőívet kellett kitöltenie, tizenhárom meghallgatás zajlott le kerekasztal-beszélgetés formájában, négy vidéki térségben történt tanulmányút, valamint két, külső tanácsadók által készített tanulmány született. A vizsgálat kiterjedt az összes, vidékfejlesztéshez kapcsolódó állami eszközre, többek között például a közszolgáltatások, a közegészségügyi és szociális szolgáltatások kapcsán, valamint a gazdasági tevékenységek, a közlekedés, az info-kommunikáció és a lakhatás fejlesztése kapcsán hozott döntésekre és eszközökre. BIGNON, J. és PEIRO, G. képviselők által bemutatott jelentés<sup>58</sup> néhány fontosabb megállapítását és javaslatát emeltük ki a több, mint 260 oldalas elemzésből:

---

<sup>55</sup>Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. 11 mai 2010, (intézkedési, cselekvési terv): <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/20100511-dp-ciadt.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

<sup>56</sup>A versenyképességi pólusok politikájáról részletesebben lehet olvasni magyarul is Tőkés Tibor doktori munkájában és Egyed Ildikó tanulmányában: **Tőkés Tibor:** *A francia és a magyar területfejlesztés összehasonlító vizsgálata. Területfejlesztés és regionalizáció Franciaország és Magyarország példáján.* Egyetemi doktori (PhD) értekezés. Debrecen, 2013. pp. 40-41.; EGYED ILDIKÓ (2014): Területfejlesztési vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus program tapasztalatai. *Tér és Társadalom* 28 (2): 159-175.

<sup>57</sup><http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/les-poles-d-excellence-rurale>; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024507479&fastPos=1&fastReqId=1272574222&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, letöltve: 2014.02.22.

<sup>58</sup>BIGNON, J.–PEIRO, G. (2012): *Rapport d'information déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural.* 264.p.



- A területfejlesztéshez kapcsolódó politikák egy több minisztériumot érintő összehangolt fellépést igényelnek. Tehát szükség van a tárcaközi koordináció erősítésére, mégpedig közvetlenül a miniszterelnök alá rendelt, önálló területfejlesztési minisztérium biztosításával, a DATAR és a CIADT szerepének megerősítésével, valamint a vidékiség konferenciájának rendszeres ülésezésével.
- A szerzők kiemelték a településközi struktúrák jelentős szerepét a vidék újradinamizálásában, és a helyi kormányzásban (*gouvernance local*) betöltött és növekvő szerepüket. A 2010. évi február 16-i törvény a területi közösségek reformjáról megszüntette a tájegységek („pays”) jogi státuszát, ezért fontos a tájegységek helyzetének tisztázása. A jelentést készítőik szerint hiba volt a jogi státusz eltörlése, mivel nem minden települési társulási együttműködés (EPCI<sup>59</sup>, a következő fejezetben részletesen bemutatásra kerülnek) képes átvenni még a tájegységi szerveződések szerepét a projektgenerálásban és a civil társadalom részvételének erősítésében<sup>60</sup>. A települési társulások is jelentősen fejlődnek, ugyanakkor a jelentést készítőik szerint célszerűbb lenne ezektől függetlenül kezelni a projekt területek<sup>61</sup> kérdését. A készítőik rámutattak arra, hogy nem célszerű standardizálni (pl.: kiterjedés vagy népességszám alapján) a projekt területek méretét, rugalmasabban kell azt kezelni, méghozzá a helyi kontextushoz illeszkedően, alkalmazkodva a helyi körülmények és tematikus beavatkozások sokféleségéhez.
- A helyi köztervezés visszaállítása, amit 2008-ban szüntetett meg az állam. Az állam által finanszírozott tervezői, szakértői gárda (a megye és régió felügyelete alatt) szakmai és technikai segítségnyújtást biztosított helyi szinten. A visszaállításával egyrészt a SCOT (az összehangolt térségfejlesztési koncepció) elkészítésének szakmai háttérét erősítenék, másrészt kevésbé függenének a helyi politikai harcoktól.
- A mezőgazdaság fejlesztése kapcsán kiemelték a hozzáadott érték és a kereskedelmi hálózatok fejlesztésének szükségességét, valamint a gazdák által nyújtott környezetvédelmi szolgáltatások jobb díjazását.
- A gazdaság és a foglalkoztatás fejlesztése kapcsán hangsúlyozták a partnerség jelentőségét a gazdasági élet szereplői (vállalkozások, azok szervezetei, kamarák, stb.) és a területi közösségek között. Valamint olyan gazdaságfejlesztői hálózatok felállítását, amelyek szakmai és technikai segítséget is képesek nyújtani, többek között az állami eljárás folyamatokra vonatkozó szabályozásokról, adminisztratív teendőkről.
- A turizmus kapcsán figyelni kell a kapcsolódó veszélyek és károk megelőzésére és kezelésére is, pl.: a turisztikai területek és a vidéki hátsószög közötti átmeneti területek (kapilláris zónák) kialakításával, hatékonyabb szervezésével.
- A prioritási övezetek és a pályázati kiírások (tehát az övezetlehatárolás és a projektgenerálás) összehangolása.

A jelentésben a horizontális kérdések kapcsán döntőek a vezetésre, a kormányzásra, az ellenőrzésre vonatkozó elemek, amelyek igénylik a jobb és hatékonyabb összehangolást, az

<sup>59</sup>établissement public de coopération intercommunale - települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet

<sup>60</sup>A települési társulások ugyanis elsősorban feladatellátásra alakultak, tehát gazdálkodási, feladatellátói együttműködések, míg a tájegységek („pays”) projekt-típusú együttműködések, tehát közösen – társadalmi részvétellel – meghatározott fejlesztési célok mentén projektre pályáznak. Erről részletesebben a kistérségi szint fejlődéséről szóló fejezetben szólnunk.

<sup>61</sup>a projekt terület (projet de territoire) fogalma az egyes fejlesztési tervek megvalósításának legideálisabb területi kiterjedésére/ lefedettségére utal. Egyértelmű, hogy a települési méret túl kicsi a regionális pedig már bizonyos projektek esetében túl nagy. Tehát meg kell találni az ideális méretet.

információáramlást, és az ágazatokon átívelő területfejlesztési politika kialakítását, melyek révén a területi kohézió erősítése is lényeges feladat. A tematikus ajánlások kapcsán a következőket tartották különösen fontosnak: a nagy sebességű internet biztosítását a vidéki területeken, az alapfokú közszolgáltatások fenntartását (pl. oktatás, posta, rendőrség), kiegyenlített egészségügyi ellátási hálózat kialakítását, valamint a közszolgáltatások megfelelő szintű biztosítását. Ezekre vonatkozóan a különféle hálózatokat, szolgáltató hálózatokat, a partnerségi együttműködéseket, valamint a különféle támogatások erősítését tartják megfelelőnek.

Elmondható, hogy az elmúlt EU-s költségvetési időszakban jelentős folyamatok játszódtak le a terület- és vidékfejlesztési politika kapcsán Franciaországban. A különféle fórumokon megfogalmazott értékelések, jelentések egyértelműen jelzik az állam pozitív cselekvési szándékát, ugyanakkor a létező probléma-együttes összetettségét is. A vidék kapcsán megfogalmazott problémák nem sokat változtak az elmúlt évtizedekben, főleg a legérzékenyebb vidékekre vonatkozóan. A horizontális problémákhoz kapcsolódik a szolgáltatások körének csökkenése, fenntartásuk nehézsége, különösen az egészségügyhöz és közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan, valamint az elérhetőséghez kapcsolódó nehézségek és a gazdaságfejlesztés lehetőségeinek korlátozottsága. Ezek kapcsán nem csak a különféle támogatások és kedvezmények, illetve pályázati források körének felülvizsgálatát, erősítését javasolják, hanem a magán-, köz- és civil szféra hatékonyabb együttműködését, melyek keretében nem csak projekt vagy hosszú távú együttműködések, hanem azok munkáját segítő szakmai hálózatok, információs központok is szülessenek. A vertikális kérdések kapcsán egy hatékonyabb területfejlesztési és vidékfejlesztési politika kialakítására lenne szükség az elemzések szerint, mégpedig a tárcaközi együttműködések erősítésével (pl.: DATAR, CIADT), ami egyúttal hatékonyabbá tenné az adatok gyűjtését, az információáramlást és a szakpolitikák összehangolását. A társadalmi részvétel erősítését is kiemelik, melynek sarok követ jelentenék a konzultációs fórumok. A helyi irányítás kapcsán nem tisztult még le a vita: nem csak a kompetenciák (hatáskörök) minél hatékonyabb le/ szétosztásáról van szó, hanem a túlzott adminisztráció mérsékléséről is. Egyértelműen látható cél az állami funkcionáriusok, intézmények és az általuk nyújtott szolgáltatások csökkentése, ugyanakkor ennek módzatai nem véglegesen tisztázottak. Látható ez a területi közösségek és a közigazgatásra vonatkozó reformok változásai kapcsán, vagy az egész decentralizáció folyamatban megjelenő kérdésekben és vitákban. Mindezen viták ellenére látható, hogy mind a régiók, mind a települési és településközi együttműködések jelentős szerepet képviselnek a területi kohézió megteremtésében és a terület- és vidékfejlesztéshez kapcsolódó célok és feladatok hatékony megvalósításában.



## **5. A sokoldalú francia kistérségi együttműködések kialakulása, fejlődése**

A városi térségek kiterjedésének vizsgálatai, a különféle szolgáltatásokhoz való hozzáférés vagy a munkahely által indukált napi mozgások mind-mind olyan területeket jelentenek, amelyek túlmutatnak a települések határain, mégis szorosan hozzájuk kapcsolódnak. Az így kirajzolódó területek az ott lakók számára még felfogható, otthonosan kezelt „helyi” közeget (*cadre de vie*) jelentenek. Ez a közeg – ahogy VANIER, M. (2009) fogalmazott a „területek galaxisa” – a különféle hálózatoknak és az ezekkel szoros összefüggést mutató, földrajzi, táji, történelmi és kulturális gyökereknek köszönhetően jön létre. Az egyre tudatosabbá váló területi tervezés rámutat, hogy az így behatárolt terület, térség lehet a legadekvátabb, legmegfelelőbb téregysége a tervezésnek és a vidékfejlesztésnek. A helyi fejlesztés egy olyan kulturális, gazdasági, társadalmi cselekvések együttese, ami során a közösség igyekszik növelni a társadalmi jól-létet, fejleszteni egy terület forrásait az ott élők csoportjai által és azok számára (COUSSY, F. 2010). Feltételezhető, hogy az optimális helyi fejlesztés egyik legalkalmasabb eszköze a települések közötti együttműködések rendszere (*intercommunalité*). A települések közötti együttműködések közelebb állnak a lakókhoz, és jobban leképezik a belakott, „megtapasztalt területet” (*territoire vécu*), mint a közigazgatási felosztás (pl.: régió, megye vagy település) (COUSSY, F. 2010). Franciaországban a többi országhoz képest sokkal integráltabb települési együttműködési modell alakult ki, ahol a túlzott települési szétaprózottság jelentette magas költségtényezők, illetve a hatékony forrásfelhasználás kialakításának igénye volt a legfőbb motiválója a mikro-regionális együttműködések kialakulásának (COUSSY, F. 2010; DEFFIGIER, C. 2007). Az állam és a települések is felismerték ezen társulások hatékonyságát, így mind felülről, mind alulról megjelentek olyan kezdeményezések, amelyek a szolgáltatások és egyéb feladatok ellátását ezen mikro-regionális vagy kistérségi szinten szerveződő intézményi formáknak delegálta. Az együttműködések által kirajzolt területi szint egyrészt koherenciát mutat a helyi adottságok, a történelmi és a kulturális gyökerek, a hagyományok, a társadalmi kapcsolatok szempontjából, másrészt az érintettek képesek megfogalmazni közös érdekeiket és ezek mentén társulni, így kialakítva a tervezés és a fejlesztés szempontjából is egy megfelelő, adekvát területet. Az elkövetkezendőkben ezeket a Franciaországban működő mikro-regionális szövetségeket, kistérségi szintű együttműködések mutatjuk be, mint a helyi fejlesztés meghatározó szereplőit.

### **5.1. A területfejlesztés és a kistérségi szint illeszkedése**

A kistérségi szintet a település és a megye közé eső területi szintként értelmezhetjük, olyan lokális térként, ahol a szereplők ismerik egymást, és hajlandóság van a közös érdekek (*intérêt communautaire*) mentén történő szövetkezésre. Már a 1960-as évektől megindult a települési együttműködések intenzív szerveződése, melyek alapvetően alulról indultak, és létrejöttüket folyamatosan támogatta a megfelelő jogszabályi háttér. Az állam számára hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a települések kötelező feladatainak megoldása így a lehető leghatékonyabb forrásfelhasználással történik. A decentralizációs törekvések és a területfejlesztés hatékonyságának növelésének igénye – a DATAR megalapítása, ill. az első decentralizációs törvény megalkotása –, lehetővé tették a területi tervezés rendszerének megújulását is, annak intézményi, anyagi, szakmai, jogi hátterének átalakítását, melyek révén a települések társulásai is egyre jelentősebb szerepeket kaptak. Idővel – főleg 2007-től – a helyi, térségi tervezés, fejlesztés egyfajta területi szintként (*volet territoriale*) épült be az állam-régió tervszerződések rendszerébe is, így egyszerre érvényesült a szubszidiaritás és

területiség elve, és az országos szinten meghatározott célok valóban összhangba kerültek a helyi igényekkel, célokkal.

A kistérségi szinten megjelenő együttműködési formák legegyszerűbben az általuk ellátott feladatok és a résztvevők alapján jellemezhetők. E kettő határozza meg lényegében az szövetkezés szervezeti kereteit is.

Az együttműködések az általuk ellátott feladatok alapján két típusba sorolhatóak:

- közfeladatokat ellátó gazdálkodási együttműködések (intercommunalité de gestion);
- projekt-típusú térségi együttműködések (intercommunalité de projet).

Az első csoportba a települések által a települési szövetkezésekhez delegált feladatok ellátására létrehozott szervezeti formák tartoznak. A második csoportba tartozók pedig keretet adnak a kötelező feladatok ellátása mellett, a résztvevők által közösen meghatározott fejlesztési célok megvalósítására is. A két típus között sajátos kapcsolat van: a társulás az idő múlásával képessé válhat közfeladatokon túl mutató projektek megvalósítására (PERRIN, B. 1997; DEFFIGIER, C. 2007, COUSSY, F. 2010).

Az együttműködésekben résztvevők alapján szintén két típus határozható meg (PERRIN, B. 1997; BERNARD-GÉLABERT, M.-C. 2000; COUSSY, F. 2010):

- települési együttműködések, társulások (érdekszövetségek), melyekben csak települések önkormányzatai vesznek részt;
- térségi vagy településközi együttműködések, érdekszövetségek, amelyekben a településeken túl egyéb helyhatóságok, szakmai (kamarák), civil és magánszféra képviselői is részt vehetnek.

Az elsőben egyértelműen csak a települések vesznek részt. Fejlődésük igen hosszú múltra tekint vissza, és a hozzájuk kapcsolódó szervezeti formák változatosak. A második csoportba tartozóak egy nagyobb, átfogóbb térségi együttműködést tesznek lehetővé, szélesebb partneri körrel. Létrejöttüket már egyértelműen a projektszerű működés iránti igény hívja életre és lényegében ezen a ponton csatlakozik az előző csoportosításhoz (6. táblázat). Természetesen léteznek átmeneti formák (pl.: syndicat mixte), illetve a fejlődéstörténetük során látható, hogy a törvényalkotó egyre rugalmasabb formákkal támogatja a hatékonyabb együttműködések kialakítását (20. sz. melléklet).

Az együttműködések először egy-egy konkrét feladatra jöttek létre, majd a feladatok köre bővült. Így jöttek létre az egy célú településű társulások (Syndicat intercommunal à vocation unique, későbbiekben SIVU) után a többcélú társulások (SIVOM, syndicat mixte, syndicat à la carte), majd ezt követően a kötelező feladatok mellett megjelentek az opcionális feladatok is, amivel nőtt a társulások cselekvési mezeje. Az új társulási formát jelentő települési közösségek (CC, CU, CA)<sup>62</sup> kötelező és opcionális feladatait a közösség lakosságszámából következő mérete határozza meg (8. sz. melléklet). Intézményi formája a települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet (établissement public de coopération intercommunale, későbbiekben EPCI). Az alapvetően gazdálkodási jellegű társulások tehát szerves módon alakulnak, alakulhatnak át projekt-típusú együttműködésekké (COUSSY, F. 2010). A településközi rendszerek sajátos természete, hogy egyszerre teljes jogú közszereplők, ugyanakkor egyetlen egy struktúrába gyűjtik össze a központi hatalom számos

<sup>62</sup>CU: communauté urbaine - nagyvárosi térségi közösség. A nagyvárost övező települések közössége: olyan összefüggő, urbanizált település-együttes, amelynek több mint 450 000 lakosa van.

CA: communauté d'agglomération - agglomerációs térségi közösség. Az agglomerálódott települések olyan közössége, ami összefüggő, urbanizált település-együttes, legalább 50 000 lakosa van és egy vagy több olyan központi település körül helyezkedik el, amelynek lakosság száma meghaladja a 15 000 főt.

CC: communauté des communes - települési közösségek. A kis- és középtelepülések városi közössége: olyan összefüggő folyamatos beépítettségű urbanizált övezet, amelyhez kevesebb, mint 50 000 fős lakosság tartozik.

szereplőjét, akiknek együtt kell kezelni és véghezvinni az állami célkitűzéseket helyi szinten a szubszidiaritás és fenntartható fejlesztés elvei mentén.

6. táblázat: *A települések közötti együttműködések csoportosítása a benne résztvevők és a feladatellátás alapján*

Résztvevők körének „fejlődése”:	„Csak” települési önkormányzatok	Egyéb helyhatóságok, szakmai kamarák, civil és magánszféra képviselői...stb.
<b>Feladatellátás fejlődése:</b>		
„Csak” kötelező feladat ellátás	SIVOM, SIVU, syndicat à la carte	syndicat mixte
Projekt szemlélet	A települési közösségek képessé válhatnak a projekt szemlélet betöltésére. A CA, CU kapnak is ilyen, a törvény által is előírt feladatokat. A világváros (métropole) kategóriát is ezen szemlélet szellemében hozta létre a törvényalkotó 2010-ben.	tájegységek (pays)

(Saját szerkesztés)

A települési önkormányzatok autonómiájának tiszteletben tartása, illetve azokért való – általában jellemező – harcos kiállás miatt, ezek a szervezeti formák folyamatosan „egymásra” rakódtak, olyan bonyolult hálózatát létrehozva a települési együttműködések rendszerének, hogy ezek átláthatósága és költséghatékonysága kérdésessé vált. Az 1990-es évek végére három törvénycsomagot dolgoztak ki, amelyek megújították és leegyszerűsítették a kistérségi szintű együttműködések korábbi rendszerét (ÉCREMENT, B. et al. 2001).

## 5.2. A kistérségi együttműködések kibontakozása

### 5.2.1. A kistérségi együttműködések törvényi háttere 1999-ig

Az alfejezet elkészítéséhez PERRIN, B. (1997), COUSSY, F. (2010) és DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. (2004) tanulmányait és egy szenátusi jelentést használtam fel<sup>63</sup>.

Egészen a francia forradalomig a közigazgatási struktúra alapszintjét a plébániakörzetek szerinti felosztás jelentette, később ezt a keretet alkalmazták a települési hálózat szerkezetének kialakításánál is. Az ipari forradalom idején vált egyértelművé, hogy a települési szétaprózottság akadályozza a hatékonyságot, mind a helyi, mind az állami politika szempontjából, hiszen nehézkessé tette az ivóvíz, a szennyvíz és az elektromos hálózat fejlesztését. 1890-ban született az első olyan törvény, amely lehetővé tette települési szindikátus, érdekszövetség alapítását: ez volt az „egy célú” települési társulás (Syndicat intercommunal à vocation unique, későbbiekben SIVU). A SIVU-k keretein belül először a rászorulóknak megsegítésén, az oktatás és az egészségügy területén akarták kollektivizálni az erőket. A későbbiekben kiegészült a víz, a gáz, az elektromosság és a más nagyobb beruházások (pl.: hidak, gátak, védművek, stb.) kezelésével is, majd ezt követően lehetővé vált a nagyobb kiterjedésű beruházások (pl. vidéki települések villamosítása, árvizek elleni védelmi munkák, stb.) végrehajtása is.

Az újabb szervezeti formák a II. világháborút követően jelentek meg, elsősorban a lakhatáshoz és a létbiztonság megoldásához kapcsolódó feladatok (pl. segély központok és tűzoltóság, lakásépítés) megoldására. 1955-ben egy rendelet (1955. június 20. n° 55-606) hozta létre a „vegyes települési” szindikátusokat, érdekszövetségeket (syndicat mixte),

<sup>63</sup>DALLIER, P. (2006): *Rapport d'information n°193 (2005-2006), fait au nom de l'observatoire de la décentralisation.* <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html> (szenátusi jelentés), letöltve: 2014.04.20.

melyek sajátossága abban állt, hogy több közjogi személyiség tudott benne együttműködni. A vegyes szindikátusok alapításának száma azonban messze elmarad a SIVU-hoz képest.

1959. évi január 5-i 59-29 számú rendelet létrehozta az ún. „többcélú” települési társulásokat (Syndicat intercommunal à vocations multiples, későbbiekben SIVOM), ami a SIVU fejlettebb verziója lett: több településközi érdekű szolgáltatás kezelését végezhetette, a hulladékkezeléstől az energiaelosztásig. 1959. január 5-én egy másik határozat is született (n° 59-30), amely megalkotta az városi körzetet (district urbain). Sajátosságai közé tartozott, hogy bizonyos kötelező feladatok ellátása (pl. tűzoltóság, lakásépítés) mellett saját adót vethetett ki. Ez nagyobb önállósággal rendelkező intézményi forma lett, mint a korábban megalkotott érdekszövetségek, ugyanakkor kompetenciáinak köre szűk volt, emiatt nem lett túl sikeres. Ráadásul fő céljával szemben sikerebb volt a vidéki térben, mint a városiban, így 1970-ben (n° 70-1297, törvény) módosították és megszüntették a városi jelzőt. 1966-ban (n° 66-1069 törvény) létrehozták a nagyvárosi közösségek (communauté urbain, későbbiekben CU) kategóriáját, ami a későbbiekben átvette a district szerepét. A district-ek és a nagyvárosi közösségek voltak az első településközi közcélú szervezetek (EPCI), amelyek már jóval ambiciózusabb célokkal bírtak a területfejlesztés és gazdaságfejlesztés területén és emiatt az önálló adókiivetés jogával élhettek. Ezért „szövetségi” vagy „saját adóbevételel rendelkező” vagy „projekt-típusú” települések között együttműködéseknek is hívják ezeket.<sup>64</sup>

Az 1988. évi január 5-i törvény előirányozta a települési szindikátusok (vegyes szindikátusok, SIVU, SIVOM) működési feltételeinek könnyítését, melynek eredményeként megszületett a syndicat „à la carte” („étlap azaz választható tevékenységek szerinti” érdekszövetség) szervezeti forma. Az „à la carte” érdekszövetségek kereteiben lehetőséget teremtettek arra, hogy a tagtelepülések és a csatlakozni kívánó települések a tevékenységeknek csak egy részéhez kapcsolódjanak, tehát csak azokhoz, amelyekhez érdekük fűződik.

Bár látható volt, hogy az érdekszövetségi szervezeti formák mozgósították a településeket – sok esetben egy-egy település többnek is tagja lett, érdekeinek megfelelően – még sem hozták meg teljes mértékben az állam által várt eredményeket. Számos rendelkezés született<sup>65</sup> arra, hogy támogassa a települések számának csökkenését, de ez „természetesen” a települési önkormányzatok ellenállásába ütközött. A legutolsó ilyen kezdeményezés az 1971. évi július 16-i a települések fúzióiról és csoportosításáról szóló „Marcellin törvény” volt. R. Marcellin szerint a túlzott települési elaprózottság az egyik döntő oka annak, hogy nem minden állampolgár számára érhetőek el egyformán kedvezően az ellátások és szolgáltatások. A fúziót nem a történelemhez és hagyományokhoz kapcsolódó területi közösségek (collectivités territoriales) eltűnéseként, hanem erősebb települések születésének tekintette. Ám az erős helyi települési identitás miatt a fúzió mozgalma sem volt sikeres, sőt a „szétválás” folyamata vált hangsúlyossá, tehát nem hogy csökkent volna, hanem nőtt a települések száma (1975-ben 36380, míg 2006-ban 36784 település volt). A „Marcellin” törvény bukását látva egy időre lemondtak a települések számának és egyúttal a választott önkormányzataik számának csökkentéséről.

A decentralizációs törvények első hullámának hajnalán megalkotják még az új agglomerációs érdekszövetséget is (syndicat d'agglomération nouvelle – SAN), amely az új nagyvárosok területrendezési, -fejlesztési feladatainak adott intézményi keretet (1983.évi július 13-i törvény). Nem volt túl sikeres, így agglomerációs közösséggé (communauté d'agglomération,

<sup>64</sup>DALLIER, P. (2006): *Rapport d'information n°193 (2005-2006), fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*. <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html> (szénátusi jelentés), letöltve: 2014.04.20.

<sup>65</sup>1959. évi január 22-i n°59-189 rendelet, 1963. évi október 14-i n°63-1041 rendelet, 1964. évi augusztus 27-i n°64-884 rendelet, 1966. évi július 9-i n°66-481 rendelet.

későbbiekben CA) kell alakulniuk, a települési és településközi együttműködéseket érintő 2010. évi december 16-i törvény értelmében.

### 5.2.2. A kistérségi együttműködések törvényi háttere 1999 és 2009 között

A települési együttműködések az 1990-es évekbe kerültek újra előtérbe, mivel egyértelművé vált, hogy már nem odázható tovább helyzetük rendezése, egyszerűsítése és összehangolása a területi tervezés rendszerével. Két törvény alapozta meg ezt a folyamatot: az 1992. évi február 6-i a Köztársaság területi közigazgatására vonatkozó törvény (Administration territoriale de la République – ATR) és a 1995-ben megalkotott a területrendezésre és -fejlesztésre vonatkozó kerettörvény (későbbiekben LOADT).

BERNARD-GÉLABERT, M.-C. (2000) azt írja, hogy a „modern településköziiség” az 1992. évi ATR-től számítható. Az ATR többek között kiemelt két célt: a helyi gazdaságfejlesztést és a kiegyensúlyozott területrendezést és -fejlesztést, melyek érdekében megalkotta a kis és közepes méretű települési társulásokat (communauté des communes, későbbiekben CC) és a városi közösségeket (communauté de ville, későbbiekben CV), mint településközi közcélú szervezeti formákat (20. sz. melléklet).

Az 1995-ben megalkotott a területrendezésre és -fejlesztésre vonatkozó kerettörvény (LOADT) tekinthető a Dominique Voynet által beterjesztett LOADDT törvénycsomag előzményének. Megújítja a komoly múltra visszatekintő „pays” térfogalmát, amit magyarul leginkább tájegységnek fordíthatunk (ÉCREMENT, B. et al. 2001). A tájegység olyan területi szerveződésnek tekinthető, amely a tájban szerveződő szolgáltatási vonzáskörzet (bassin de vie) és a városhálózatok fogalmain nyugszik, de nagyon heterogén entitásokat takar:

- olyan kis kiterjedésű terület, ami egyet jelent a földrajzi közelséggel, szomszédsággal, tehát kantonként vagy települési együttműködés szintjeként értelmezhető;
- sokkal nagyobb kiterjedésű, olyan hasonló jellemzőkkel bíró terület, amit közös történelem és kultúra jellemez (le pays Basque, le pays Bigouden, le pays d'Auge...).

Tehát a pays fogalma földrajzi, kulturális, gazdasági és/vagy társadalmi kohéziót mutató olyan helyi szerveződési formára utal, ami tanúsítja a helyi szereplők azon akaratát, hogy együtt dolgozzanak egy adott terület fejlesztésén. Létrejöttét magyarázzák a gazdasági és társadalmi érdekek közössége és adott esetben, a város és vidéki tér társadalmi közösségei közötti kölcsönös szolidaritás, ami keretet ad a területi csoportjaiknak egy közös fejlesztési projekt meghatározására. Sem az érdekeltek köre, sem a projekt tartalma nincs pontosítva, és a törvény nem ír elő kötelező jogi struktúrát sem. Az alulról jövő kezdeményezéseknek kedvez, tiszteletben tartva az együttműködés helyi formáinak sokféleségét.

Kezdetben a „tájegységi együttműködések” kialakítása földrajzilag differenciált volt Franciaország területén. A legintenzívebb É-NY-Franciaországban volt, köszönhetően részben az erőteljesebb települési együttműködési hagyományoknak, részben pedig a regionális tanácsok támogatóbb politikájának.

Az 1990-es végével három olyan törvény csomag született, amely alapjaiban újította meg a települési és térségi együttműködések rendszerét. A törvénycsomagok célja a kompetenciák összehangolt gyakorlásának kialakítása volt a jogi keretek és a finanszírozási rendszer megújításával (DESJARDINS, X. 2006, FNAU 2000):

„A terület rendezéséről és a fenntartható területfejlesztésről szóló kerettörvény”<sup>66</sup> (LOADDT, későbbiekben Voynet törvény) elsősorban a szerződéskötés rendszerének, valamint a területrendezés és -fejlesztés modernizációját célozta meg a helyi szereplők mobilizálásával.

<sup>66</sup>La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999. június 25.)

„A települések közötti együttműködést erősítő és egyszerűsítő törvény”<sup>67</sup> (későbbiekben Chevènement törvény) a szövetkezési formákat rendezte, egyértelműen hangsúlyt helyezve a projekt-típusú településközi együttműködések támogatására. Erre egységes szervezeti keretnek az EPCI-ket jelölte meg, amelyeket a tagok hozzájárulásából tartanak fent és/vagy saját adóbevétellel is rendelkezhetnek.

„A városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvény”<sup>68</sup> (későbbiekben SRU) a tervezési eszközöket és dokumentumokat rendezte, egyértelműen hangsúlyozva a területiség logikáját a szektorálissal szemben.

A Voynet-törvény előtérbe helyezi a fenntartható fejlődés szemléletét és a részvételi demokrácia jelentőségét a területfejlesztésben. Négy fő stratégiai irányt fogalmaz meg:

- Kiegyensúlyozottabb városhálózat létrehozása európai és nemzetközi szinten is jelentős fejlődési pólusok erősítésével, ellensúlyozva a Párizsi-medencét.
- Helyi fejlesztések támogatása, amely a városi és vidéki terek társadalmi szolidaritásán és komplementaritásán alapul. A tájegység („pays”) kategóriájának bevezetésével a helyi potenciák mozgósítása, a települési együttműködésekre és a helyi aktorok részvételére és kezdeményezésére támaszkodva.
- Agglomerációk szervezésének elősegítésével támogatni a gazdasági fejlődést, a népesség integrációját, a szolgáltatások és a helyi javak egyenlő szétosztását.
- A hátrányos helyzetben lévő területek támogatása (pl.: hanyatló vidéki területek, elzárt vidéki területek, szervezetlen városi terek vagy gazdasági társadalmi problémákat túlzottan felhalmozó városi terek, egyes partvidéki zónák és hegyvidéki területek, stb.) megalkotva a rurális revitalizáció zónájának fogalmát.

A kerettörvény tehát egyfelől bátorítja az agglomerációk szerveződését, másrészt a tájegység („pays”) fogalmának megújításával a vidéki térségek szerepét emeli ki, illetve e két fogalom (agglomeráció és tájegység) a települések közötti illetve térségi együttműködések fontosságát hangsúlyozza.

A Chevènement törvény alapvető célja, hogy átláthatóvá tegye az egymásra épült települési együttműködési rendszereket és egységesítse a kialakult szervezeti típusok szövetvényes hálózatát, illetve rendezze az átadott kompetenciák körét. Saját pénzeszközöket és adóformát is biztosít ezek működéséhez. A törvény a települések földrajzilag összefüggő és koherens halmazait alkotja meg, az ún. „közösségeket”. Figyelembe véve demográfiai súlyukat és térbeli kiterjedésüket, a közösségeknek három típusát (CC, CA, CU) különbözteti meg (20., 21. sz. *mellékletek*). A típusaik közül kettő (a nagyvárosi térségi közösség 1966-tól, a kis települési közösség 1992-től) már létező településközi forma volt, a törvény pusztán megújítja és megerősíti a tartalmukat. Az intézményi forma, amit a törvény előnybe részesít a települési társulások és tájegységek feladatainak kezelésére a települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet (EPCI). A törvények nem tették kötelezővé ezt a szervezeti formát, abban a reményben, hogy természetes módon alakulnak át a régi intézmény típusok EPCI-vé.

„A városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvény” (SRU) a városi és vidéki térségei közötti összhangot teremti meg az Összehangolt Térségfejlesztési Konceptió (Schéma de Cohérence Territoriale, későbbiekben SCOT) bevezetésével. Ez a tervezési dokumentum az összehangoltabb város- és területpolitikák keretében igyekszik a településközi fejlesztési törekvéseket harmonizálni. Tehát a SCOT egy olyan településközi

<sup>67</sup>La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (1999. július 12.)

<sup>68</sup>La loi solidarité et renouvellement urbains (2000. december 13.)

tervezési dokumentum, amely a települések kezdeményezésére kerül kidolgozásra azért, hogy összehangolják területrendezési irányait. Három alapelve van: a városi és vidéki terek közötti egyensúly megteremtése, a város társadalmi és funkcionális sokoldalúságának biztosítása és a természeti környezet tisztelete. A cél, hogy a helyi együttműködések olyan hosszú távú terveket dolgozzanak ki, melyek összhangban vannak az állami törekvésekkel.

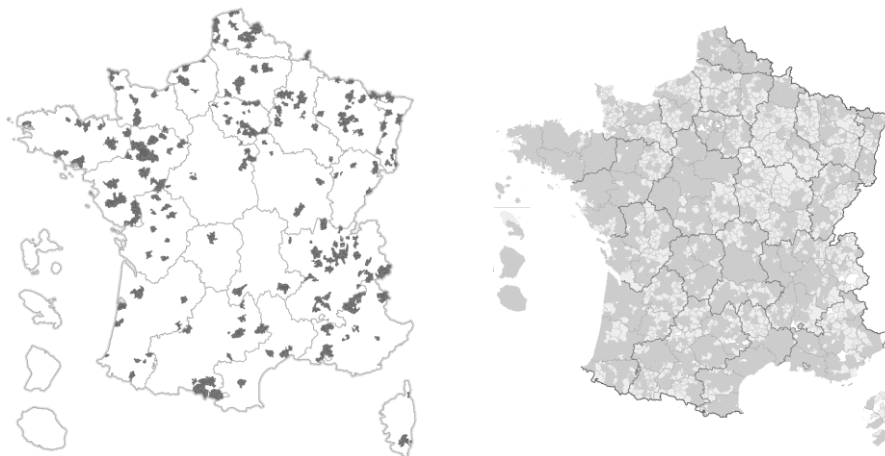
A három törvénycsomag tehát szorosan összefonódik és meghatározó céljaik közé tartoznak többek között (DESJARDINS, X . 2006):

- az állami cselekvés területi szintjeinek újra definiálása;
- a fenntartható fejlesztés elvének bevezetése;
- a közpolitikák koherenciájának javítása felváltva a szektorális logikát a területi logikával, valamint a dialógus erősítése a különféle területi szintek közötti szerződéseket révén;
- az endogén folyamatokra épülő, alulról jövő törekvések összehangolása az állami célkitűzésekkel, feladatokkal;
- a szolidaritás erősítése a településközi együttműködések keresztül;
- a helyi politikai élet demokratizálása a részvétel és a konzultáció révén;
- a városi és a vidéki tér összehangolt fejlesztése a helyi érdekek figyelembe vételével, illetve a globális változásokhoz való alkalmazkodás igényével.

A három törvénynek köszönhetően megindult a települési együttműködések újjászerveződése a törvényi keretek adta lehetőségek között. A vezető formák a települési közösségek és a tájegységek ("pays") adta szervezeti keretek voltak.

2014. január 1-én a 36 664 francia településből 36 614 település tartozott települési közösségekhez. Jelenleg ezek száma 2 145, ami Franciaország településeinek mintegy 99%-át és a népességének 94%-át jelenti (8. ábra) (7. táblázat). Egy települési közösséghez átlagosan 17 település és 29 000 fő tartozik. A szélső értékek ugyanakkor nagyon eltérőek. A legkisebbek között van olyan, amelyik csak 2 településből áll, alig 200 főnyi lakossal, míg a legnagyobb 85 településből áll, több mint 1,3 millió lakossal. 2014. január 1-én 14 település nem tartozott egyetlen együttműködéshez sem (PLANTEVIGNES, S.–BABELON, A. 2014).

8. ábra: A települési együttműködések térbeli lefedettsége 2001-ben és 2013-ban



Jelmagyarázat:

- = Saját adóbevétellel rendelkező települési együttműködések (EPCI-k);
- = Egységes iparüzési adóval rendelkező EPCI-k (EPCI à taxe professionnelle unique)
- = Pót/külön adóval rendelkező EPCI-k (EPCI à fiscalité additionnelle)

(Forrás: [www.adcf.org/files/Interco-1992a2009.pdf](http://www.adcf.org/files/Interco-1992a2009.pdf), [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ Carte\\_Fisc\\_EPCIaFP2013.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ Carte_Fisc_EPCIaFP2013.pdf), letöltve: 2014.04.30.)



7. táblázat: *A települési együttműködések számának változása 2009 és 2014 között*

<i>Január 1-én</i>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Saját adóbevétellel rendelkező EPCI-k</b>						
Világváros	-	-	-	1	1	1
Nagyvárosi térségi közösség (CU)	16	16	16	15	15	15
Agglomerációs térségi közösség (CA)	174	181	191	202	213	222
Települési közösség (CC)	2406	2409	2387	2358	2223	1903
Új agglomerációs közösség (SAN)	5	5	5	5	5	4
<i>A saját adóbevétellel rendelkező EPCI-k száma</i>	2601	2611	2599	2581	2456	2145
<i>A társult települések száma</i>	34166	34774	35041	35305	36049	36614
<i>A teljes népességszáma a társulásokban (millió fő)</i>	56,4	57,9	58,8	59,3	60,9	62,9
<b>Érdekszövetségek</b>						
SIVU (egycélú települési társulás)	11179	10789	10473	10184	9720	8979
SIVOM (többcélú települési társulás)	1445	1395	1358	1345	1302	1233
Syndicats mixte (vegyes érdekszövetségek)	3064	3194	3268	3257	3275	3187
<b>Összesen</b>	15688	15378	15099	14786	14297	13399

(Forrás: [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre\\_2.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre_2.pdf), [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS\\_98\(3\).pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_98(3).pdf), letöltve: 2014.04.30.)

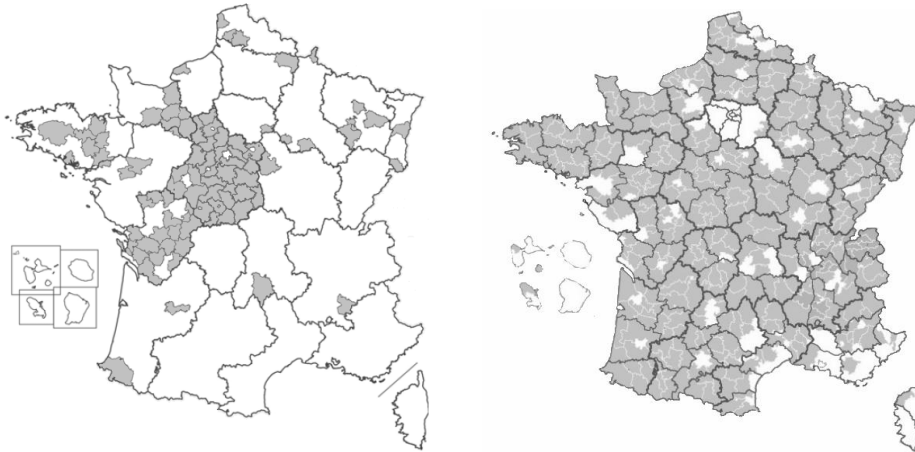
A tájegységek száma 2010. január 1-én 370 volt, amely 29 982 települést érintett, vagyis Franciaország területének 80%-át és lakosságának 47%-át jelentette. 2013-ra nem változtak lényegesen ezek az adatok a 2010. évi december 16-i területi közösségeket érintő reformnak „köszönhetően”: 365 tájegység a terület 80%-t és a lakosság 49%-át érintette (9. ábra). Egy tájegység átlagos mérete már jelentősebb mértékbe változott: 2010-ben 1 183 km<sup>2</sup>, 79 település és 77 000 fő, míg 2013-ban 1 312 km<sup>2</sup>, 88 település és 79100 fő jellemez egy átlagos tájegységi méretet. A legkisebb tájegységek lélekszáma 6000 főnél alig több, míg a legnagyobbak a félmilliót közelítik. Hasonlóan szélsőséges eloszlást mutatnak a tájegységi szervezetekben részt vevő települések számai is: a nagyobbakban 350-et is meghaladja a települések száma, a kisebbekben nem éri el az egy tucatot.<sup>69</sup>

A települési együttműködések egyéb, korábbi egyesületi formái sem tűntek el, habár számuk jelentősen csökkent: míg 2013. január 1-én számuk 15688 volt, 2014. január 1-én már 13 408-ra csökkent (PLANTEVIGNES, S.–BABELON, A. 2014) (7. táblázat). 1999 óta évente átlagosan 1,7%-kal csökken a szindikátusok száma, egy település átlagosan 4 szindikátus tagja, de a szélső értékek itt is látványosak: vannak olyan települések, amelyek egynek sem tagjai és van olyan is, amelyek 15 szervezetben tag (KROURI, M. 2012). A 2010. december 16-i helyhatóságokra vonatkozó törvénymódosításnak célja, hogy a már létező közösségekbe (CC, CU, CA) való beolvadással vagy átalakulással megszűnjenek az egyéb egyesületi formák. A reform 2014 végéig tervezi a teljes átállást.

<sup>69</sup> Adatok forrása: [http://www.anpp.fr/IMG/pdf/APFP\\_-\\_Panorama\\_des\\_Pays\\_2010.pdf](http://www.anpp.fr/IMG/pdf/APFP_-_Panorama_des_Pays_2010.pdf), [http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama\\_des\\_Pays\\_2013.pdf](http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama_des_Pays_2013.pdf), Letöltés: 2014. 04.20.



9. ábra: *A tájegységek („pays”) térbeli lefedettsége 2000-ben és 2013-ban*



Jelmagyarázat: ■ = tájegységek

(Forrás:

<http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/19036/305664/file/etat-Des-Lieux-Etd-15-03-2003.pdf>, [http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama\\_des\\_Pays\\_2013.pdf](http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama_des_Pays_2013.pdf), letöltve: 2014.04.20.)

### 5.2.3. A kistérségi együttműködésekre vonatkozó rendelkezések változásai 2010-ben

Mint már említettük 2008-tól újabb lendületet vett a decentralizáció kérdése, egyúttal a szervezeti és a költségek racionalizálásának kérdése is. Mind az „Attali-jelentés” (2008), mind a „Balladur-jelentés” (2009) rámutat a területi szintek és az intézményrendszer reformjának szükségességére, de csak 2010-re érik meg az első törvényi lépés a komolyabb változtatásokra. A következő problémákat fogalmazták meg a településközi társulásokhoz kapcsolódóan (DELANNOY, M. A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. 2004; Controverses sur l'intercommunalité. In: Annuaire des collectivités locales, 2006; BIGNON, J.–PEIRO, G. 2012):

- az együttműködések területi lefedettsége (kiterjedése) különböző, vannak olyanok, amelyek túl kicsik vagy nem megfelelő módon kialakítottak például a gazdaságosság szempontjából;
- voltak olyan elzárt, magányos települések, amelyek kimaradtak a folyamatból, mivel nem volt kötelező érvényű a csatlakozás, ugyanakkor az sem, hogy a hatékonyság végett a kisebb közösségek egy nagyobb EPCI-vé tömörüljenek;
- voltak olyan EPCI-k, amelyek lényegében nem működtek (ezeket úgy hívják „coquille vide” vagyis üres katyló) vagy nem megfelelően történt a kompetenciák meghatározása (nem volt sikeres a közös érdek megfogalmazása);
- a finanszírozáshoz és települések által átadott pénzeszközökhöz kapcsolódó elégtelenségek;
- a közösségek által foglalkoztatottak számának növekedése, nem járt automatikusan a települések által foglalkoztatottak számának csökkenésével;
- bár az szövetkezések hálózata egyszerűsödött, de nem az állam által várt mértékben.

A 2010. évi december 16-i területi közösségek reformjának tehát főbb céljai közé tartozott a területi struktúrák (települések, településközi együttműködések, megyék, régiók) egyszerűsítése, a területi szintek számának csökkentése, valamint a hatáskörök és a finanszírozás rendezése. Ennek megfelelően változtatásokat eszközöltek az intézményi struktúrákban, a hatáskörökben, a képviseleti rendszerben és a finanszírozásban is.

### *Területi szerveződések és intézményi struktúrák:*

A területi újraszervezés két pólus-pár köré szerveződik: egyrészt a megye-régió párosra, másrészt a település-településközi együttműködések párosára (CADOT, M. 2011). A törvény erősíti a póluspárosok közötti kapcsolatokat és ezek révén igyekszik egyszerűsíteni a rendszerüket, ezért:

- a fúziók, egyesülések lehetőségeit megújítja, mind a települések, mind a megyék, mind a régiók esetében;
- a településközi társulások intézményrendszerét újragondolja, melynek keretében létrehoz új kategóriákat, illetve támogatja a meg lévők egyszerűsítését, például összevonások révén.

A törvény lehetővé teszi a megyék és a régiók számára is az egyesülést, így racionalizálva a területi közösségek (vagy más néven helyhatóságok) számát. Ehhez szükséges egyrészt, hogy összefüggő, enklávénélküli földrajzi egységet formáljanak az érintett megyék vagy régiók, másrészt az érintett közgyűlések teljes egyetértése is szükséges, és az érintett lakosság népszavazás által kifejezett egyetértése. A reform egyúttal nyit a települések egyesülésének lehetősége felé is, amire az 1971-e „Marcellin” törvény óta nem volt példa: ez az „új települések” („communes nouvelles”) kategóriája. A Marcellin törvény nem volt ugyan sikeres, de nem helyezték hatályon kívül, a reform mondhatni megújítja ennek törekvéseit, viszont nagyobb hangsúlyt helyez a települések önkéntességére, a már létező települések közötti együttműködésekre építi a települések egyesülésének lehetőségét. Tehát az „új település” megalakításához ugyanazon EPCI-ben együttműködő települések képviselőinek legalább a 2/3-os egyetértése kell, valamint az hogy a településeik által érintett lakosságszáma elérje az EPCI lakosságszámának 2/3-át.

A településközi társulások (intercommunalité) folyamatának lezárása, rendszerük egyszerűsítése kapcsán a reform több eszközzel élt: új kategóriák, a meglévő társulások fúziója, tájegységi együttműködések jogi státuszának megszüntetése, stb.

A világváros (métropole) és a világvárosi pólus (pôle métropolitaine) szervezete két új intézményi struktúra, amelyek meghatározó eleme, hogy az arra érdemes városi térségek társulásainak összefogásával erősítse azok a globális piacon való érvényesülését. A világvárosok EPCI formában működnek, több mint 500 000 fő lakossal: lényegében egy „szuper nagyvárosi térségi közösség” (super-communauté urbaine) (VERPEAUX, M. 2009). A világvárosi pólusok viszont vegyes érdekszövetségi (syndicat mixte) formában működnek és olyan EPCI-ket fognak össze, melyből egy EPCI több, mint 150 000 fő lakossal bír, és együttesen pedig több, mint 300 000 fő lakossal bírnak. Fő céljuk, hogy az EPCI-k összefogásával, a közös érdekek mentén megvalósítandó programokkal növeljék a térség vonzerejét és versenyképességét.

A világvárosok rendelkeznek kötelezően és közvetlenül az önkormányzatok által hozzájuk delegált feladatokkal, a megye által átadott feladatokat és a régió által átadott feladatokat, főként a gazdaságfejlesztés, a közlekedés és az oktatás területein (21. sz. melléklet). Megegyezés szerint más feladatok is átadhatóak a világvárosnak. 2013. január 1-ével Nizza kapta meg a világváros státuszt, de jelölt még: Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier, Brest, és a hozzájuk kapcsolódó városi tér. Párizs, illetve a hozzákapcsolódó nagy-párizsi övezet sajátos státusszal fog bírni, várhatóan 2016-tól.

Tehát a két új kategória esetében már létező társulások alakulhatnak át nagyobb területet lefedő projekt-típusú EPCI-vé, amelyek ennek megfelelően sajátos, főként gazdaságfejlesztési, területfejlesztési és rendezési kompetenciákkal bírnak.

A településközi struktúrák alapításának lezárása, egyúttal azok rendszerének egyszerűsítése is célja a törvénynek. Ennek része az elzárt, magányos települések EPCI-be illesztése, és az új társulási szövetkezők (világváros és világvárosi pólus) is, valamint a meglévő társulások racionalizációja. A meglévő társulási és érdekszövetségi rendszerek számának csökkentése, egyúttal a meglévő EPCI-k területének racionalizációját is jelenti, mégpedig az elavulttá vált érdekszövetségi formák megszüntetését jogilag könnyebbé teszi, és kedvez a fúziókkal történő nagyobb területű EPCI-k kialakításának is. Ennek támogatására előírja a településközi együttműködések megyei koncepciójának (schéma départemental de coopération intercommunale, SDCI) elkészítését, ami a prefektusok feladata, és amit a megalakítandó településközi együttműködések megyei bizottságainak (Commissions départementales de coopération intercommunale, CDCI) véleményeznie kell. A bizottság tagjai értelemszerűen a helyi képviselők és az EPCI-k képviselői. A folyamatból nem csak a településközi folyamatok lezárását és a szervezeti struktúrák formai és számbeli csökkenését várják, hanem azt is, hogy egyúttal területileg koherensebb téregységek alakulnak ki. 2012. január 1-én 66 volt, 2013. január 1-én már 72-re nőtt azon megyék száma, ahol elkészült az SDCI, és a folyamat még nem zárult le hivatalosan (forrás: ADCF 2013).

A törvény az egymásra halmozódott társulási formák egyszerűsítése céljából eltörli a tájegységi („pays”) együttműködések létrehozó „Pasqua törvényt” (LOADT) is, így megszüntetve a jogi státuszukat. Ugyanakkor a jogalkotó nem kötelez a már meglévőket megszüntetésére. Tehát a korábbi támogatói törvényi háttér megszüntével a tájegységi együttműködések és fejlesztési tanácsaik elvesztették az együttműködések rendszerében betöltött hivatalos szerepüket. Ennek ellenére 2013. január 1-én a fejlesztési tanácsok 83%-a maradt aktív, és átlagosan 5 bizottság működött a kereteiken belül (leggyakrabban a gazdasági, a fenntartható fejlesztési, a turisztikai, az integrált területi tervezési és a szolgáltatás-szervezési bizottságok). 2013-ban a tájegységi együttműködések jogi formáját tekintve 54%-a vegyes érdekszövetség volt (köztük a 17,6%-a nyitott és 35,9%-a zárt vegyes érdekszövetség), 29,6% választotta az egyesületi formát, és csak 4%-a volt közérdekű csoport (groupe d'intérêt public). A tájegységi együttműködések folyamatosan alakulnak át nyitott vegyes társaságokká, ezzel is megkönnyítve a projekt területi szerepkör betöltését, a különféle partnerek bevonását (forrás: ANPP<sup>70</sup>, 2013).

Ne feledjük, hogy a tájegységek projekt-típusú együttműködések, tehát az általuk lefedett terület projekt terület! Számos program befogadói, többek között a Leader HACCS-nak (mintegy 70%-a tájegységi együttműködéseknek Leader helyi akció csoport) vagy a vidéki kivallóság pólusnak (PER – Pôle d'Excellent Rurale) és komoly partnerek a SCOT-ok kidolgozásában (2013-ban a tájegységek 75% érintett SCOT kidolgozásában) (forrás: ANPP, 2013). A 2012.évi vidékfejlesztési politikák értékeléséről szóló jelentésben (BIGNON, J. – PEIRO, G. 2012) is jelzik, hogy a tájegységi szerveződéseknek fontos szerepe van a helyi szereplők aktivizálásában, a társadalmi részvétel növelésében, ezért érdemes lenne rendezni és újragondolni a tájegységi együttműködések helyzetét. A 2014. évi január 27-i „MAPAM” törvény<sup>71</sup> korrigálja a tájegységek jogi státuszának hiányát azzal, hogy erősíti projektterület szerepét és lehetővé teszi a vegyes szindikátus jogi formában működő tájegységeknek, hogy befogadói legyenek egy új eszköznek, a vidéki és területi kiegyenlítő pólusoknak (le Pôle

<sup>70</sup> ANPP - Association Nationale des Pôles Territoriaux et des Pays,  
[http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama\\_des\\_Pays\\_2013.pdf](http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama_des_Pays_2013.pdf), letöltve: 2014.04.20.

<sup>71</sup> loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

d'équilibre territorial et rural). A pólusnak csak saját adóbevétellel bíró EPCI-k lehetnek a tagjai, legalább kettő, és egy EPCI csak egy pólusnak lehet tagja. Az érintett EPCI-k egybehangzó döntése és a megyei prefektus jóváhagyása kell az alapításhoz. A törvény jogalapot biztosít a fejlesztési tanácsnak, a pólus keretei közötti működéshez (forrás: ANPP<sup>72</sup>)

### *Képviselet és legitimitás*

A törvény tervezi a megyék és a régiók összevonását egy képviseleti rendszerbe: ez lenne a területi képviselők (conseiller territorial) tanácsa, megválasztásuk 6 évre történne (scrutin uninominal majoritaire à deux tours). Kettő helyett egy közgyűlés/ tanács tudná kezelni a megyei és regionális szint ügyeit, vagyis mintha a megyei képviselők alkotnák a regionális tanácsot. Csökkenne a képviselők száma (3496 területi képviselő lenne, a 4182 megyei és 1880 regionális képviselő helyett), ami jelentősen csökkentené a kiadásokat. Ráadásul erősítené a helyi képviselők súlyát, így a helyi fejlesztési igények kifejeződését a magasabb területi szinteken, és egyrészt nőne a szubszidiaritás és tervezés hatékonysága, másrészt megszűnnének az átfedések a forrásfelhasználásban.

A reform lehetővé teszi a településközi együttműködések képviselőinek (élus intercommunaux) közvetlen és általános választását is, amely orvosolja az évek óta a rendszer hibájaként felhozott legitimitás hiányát. Egyúttal a közvetlen direkt választás révén – tapasztalatok szerint – több nő tud bejutni a közösségi testületekbe (társulási tanácsokba) is. Ez év márciusában volt az első általános közvetlen választása a közösségi képviselőknek a 1000 fős és afölötti településeken. Az új választás módját a 2013. évi május 17-i helyi választásokra vonatkozó (loi Valls) szabályozta. A választási lapon tehát két listára lehetett szavazni: a helyi önkormányzati képviselőkre és a települési társulási tanács képviselőire. A közösségi tanács vagy testület a döntéshozó testülete a települési együttműködésnek. Elnökét maguk közül választják és ő képviseli a végrehajtó szervet, meghatározza az ülések napirendjét és vezeti azokat. Választanak alelnököket a törvényben meghatározott számban, ugyanakkor létszámuk nem haladhatja meg a 15-öt. A közösségi tanácsnak negyedévente minimum egyszer üléseznie kell. Bizottságok segítik még a tanács munkáját, melynek tagjai a közösségi képviselőkön túl, települési képviselők is lehetnek. A bizottságok projekteket és pályázatokat javasolhatnak és készíthetnek elő a tanács számára. A tanács tevékenységét munkaszervezet segíti, amelyben a települési önkormányzatok által átadott köztisztviselők vagy a társulás által toborzott tisztviselők dolgoznak.

### *A kompetenciák, hatáskörök módosulása*

A cél a kompetenciák szövetésségéből adódó párhuzamos finanszírozások megszüntetése. A reform megtartja a megyék és régiók intézményét ugyanakkor előirányozza a hatásköreik specializációját, tehát a megyék és a régiók közötti általános hatáskör-megosztást (clause de compétence générale). Ezzel lényegében a települési és településközi projektek megyei és regionális támogatásainak kumulációját szerették volna kivédeni. A kompetenciák leosztásának tisztázására pedig létre hozták a „Hatáskörök szervezésének és szolgáltatások kölcsönösségének koncepciója” („un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services”) c. dokumentumot, melynek keretében ezek pontosan tisztázandók, a megszervezésükkel, a fenntartásukkal és a finanszírozásukkal együtt.

---

<sup>72</sup> <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique22>, letöltve: 2014.04.20.

Korábban a társulások egyrészt a települések hozzájárulásaiból, az általános állami működési támogatásból (dotation globale de fonctionnement, későbbieknek DGF), a pályázati forrásokból, és adott esetben saját adóból finanszírozták tevékenységeiket. A saját adóból működő EPCI-k (EPCI à fiscalité propre) meghatározó adóbevétele az egységesített iparüzési adóból származott (TPU – taxe professionnelle unique)<sup>74</sup>. A 2010-ben született adórendszer-reformnak köszönhetően ez átalakult. Két fő csoportját határozták meg a bevételeknek: helyi adóbevételek és a dotációk. A helyi adóbevételek egyrészt a vállalkozásokból folynak be (CET, CFE, CVAE, IFER, TASCUM<sup>75</sup>), másrészt a háztartásokból (pl.: beépített és nem beépített telek adója, lakásadó vagy a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó adók, mint pl. szemétkézeltés és -szállítást). Ezek az adók részben vagy teljesen átadásra kerülnek, amit részben a törvény rögzít, részben a települések megállapodása alapján történik. A dotációk pedig az államtól érkeznek (pl.: DGF), melyek meghatározása a törvényben meghatározott módon történik.

### Tervezés

A területi közösségekre vonatkozó reform is fontos tervezési dokumentumként említi a települések közötti együttműködést megerősítő és egyszerűsítő törvény (SRU) által létrehozott SCOT-ot, de lényegi változást nem hoz velük kapcsolatban. A Grenelle II. törvény<sup>76</sup> viszont kiegészíti a SCOT, a helyi településrendezési terv (plan local d'urbanisme, későbbiekben PLU) és a települési térkép szerepkörét is a fenntartható fejlesztés elvének megfelelően. Ennek értelmében ezeknek fejlesztési terveknek többek között hozzá kell járulniuk:

- a térfogyasztás csökkentéséhez, ami az elővárosiasodás okozta túlzott mértékű területfoglalás elleni küzdelmet jelenti;
- mezőgazdasági vagy erdészeti tevékenységre használt teret megőrzéséhez;
- az üzletek és a szolgáltatások kiegyensúlyozott területi eloszlásának megteremtéséhez;
- az energiahatékonyság javításához;
- az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez;
- és a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák megőrzéséhez.

A Grenelle II. törvény a SCOT-nak nem csak az általánossá, de a tervezés központi dokumentummá válását is támogatja. A SCOT ugyan még nem kötelező érvényű tervezési dokumentum – sőt egyelőre fakultatív –, mégis a törvények egyértelművé teszik, hogy ez a cél. A várostervezési jogszabály-gyűjtemény előírja, hogy ha egy település nem része egy SCOT-nak, akkor nem jelölhet ki (város)fejlesztési zónát 2017. január 1-től. Abban az

<sup>73</sup>Forrás: ADCF: Intercommunalité. Mode d'emploi. 2014 (tájékoztató) <http://www.adcf.org/files/131220-Intercommunalite-mode-d-emploi-web.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

<sup>74</sup>A vállalatok által fizetendő iparüzési adó korábban a közvetlenül a településekhez folyt be, de az 1999-es *Települések közötti együttműködést megerősítő és egyszerűsítő törvény* óta a települési közösségek kapták és vagy újraelosztás útján került vissza a településekhez, vagy közös megegyezéssel a közösen megfogalmazott érdekeknek megfelelően került felhasználásra. Az elnevezése át is alakult (taxe professionnelle – TP, iparüzési adó → taxe professionnelle unique – TPU, egységes iparüzési adó), mert a települési közösségekben lévő településeknek egy szintre kell hozni az adó mértékét, vagyis össze kell hangolniuk az iparüzési adót.

<sup>75</sup>CET – contribution économique territoriale, területi gazdasági hozzájárulás

CFE – cotisation foncière des entreprises, vállalkozások földadója

CVAE – cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, vállalkozások hozzáadott érték adója, illetve

IFER – impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau, hálózati társaságok egykulcsos vagy általány (?) adója (pl: vasút, energia és telekommunikációs hálózatok)

TASCUM – taxe sur les surfaces commerciales, kereskedelmi területek adója

<sup>76</sup>Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II.tv.)

esetben, ha a SCOT hiánya városfejlesztési problémákat vet fel, a prefektus is kérheti az érintett településeket és EPCI-ket, hogy elkészítsék a SCOT-ot a városfejlődés irányítására. Ez ugyan nem abszolút kötelelem, de a tényekből fakadó szükségszerűség.

A 2010. évi december 16-i reform csak egy lépése a decentralizáció hullámának, ami jelenleg is folyamatos diskurzusok és törvénymódosítások és törvényalkotások kísérik. Bár a reform szándékai ellenére nem vonták össze a megyei és regionális testületeket – tehát eltörölték a területi képviselők (*conseiller territorial*) testületének tervét –, valamint a régiók és a megyék hatáskör-megosztásának (*clause de compétence générale*) eltörlését is hatályon kívül helyezték, egyértelmű az állam törekvése a területi szereplők és szintek számának mérséklésre. A viták középpontjában áll a településközi együttműködések csökkentésére vonatkozó, mivel többen úgy gondolják ez visszalépés a decentralizációban. Számos vitatott kérdés van a finanszírozáshoz kapcsolódóan is. A reform egyik nagy sikerének tekinthető viszont a települési társulások képviselőinek direkt, közvetlen választása, amelyre először 2014. március 23-án az önkormányzati választások keretében került sor. A településközi együttműködések szövevényes hálózatára tett egyszerűsítési intézkedések is jó úton haladnak, habár a tájegységi szerveződések jogi alapjának megszüntetése nem volt maradéktalanul helyes döntés. Ezt belátva a jogalkotó a „MAPAM” törvényben nyújt új lehetőséget a projekt területi jellegük megerősítésére.

### **5.3. A kistérségi együttműködések szerepe a területi tervezésben**

Franciaországban a települési közösségek, a tájegységek és a regionális természetvédelmi parkok a meghatározó szereplői a területi tervezésnek kistérségi szinten. A francia települési közösségek állnak legközelebb szervezetileg a magyar többcélú települési társulásokhoz. A kötelező és vállalható feladataik köre attól függ, hogy melyik kategóriába tartoznak (21. sz. *melléklet*). A kis- és középvárosi települési közösségeknek két fő tevékenységi köre van (terület- illetve gazdaságfejlesztési programok kidolgozása) és az alábbi kompetencia körökből legalább egyet fel kell vállalnia: környezetvédelem; lakáspolitikai; úthálózat fenntartás és fejlesztés; alapfokú oktatási, sport és kulturális intézmények működtetése, fenntartása és fejlesztése.

Az agglomerációs térségi közösségek tevékenységi körei a következők: gazdaságfejlesztés, területrendezés az ágazati és szektorális terveknek megfelelően, lakás- és várospolitikai kidolgozása. Ezen felül legalább három feladatot is el kell látnia az alábbiakból: a térségi közösség úthálózatának és parkolóhelyeinek fenntartása és fejlesztése; kommunális hulladékkezelés; ivóvízellátás biztosítása; lakókörnyezet és környezetvédelem; kulturális és sport intézmények fenntartása, kezelése, fejlesztése.

A nagyvárosi térségi közösségek kompetencia köre a legszélesebb: gazdasági, kulturális és szociális fejlesztési, rendezési tervek kidolgozása; területrendezés és fejlesztés; lakás- és várospolitikai; közszolgáltatások; környezetvédelem és életminőség javítása. Adott esetben a megyétől átvállalhatja a szociális ügyek intézését is.

Ezen feladatok ellátásához az állam is biztosít forrásokat, például a már említett DGF-et (általános működési támogatás) vagy a tervszerződések keretén belül. A települési közösségek maguk is rendelkezhetnek hozzá saját forrásokat (tagdíj és/vagy saját adó), illetve pályázhatnak a különféle fejlesztési tervek megvalósítására.

A „tájegység” („*pays*”) értelmezése – a magyar viszonyokra történő lefordítása – bonyolultabb feladat. Olyan térségi együttműködés, amely nem jelent újabb közigazgatási



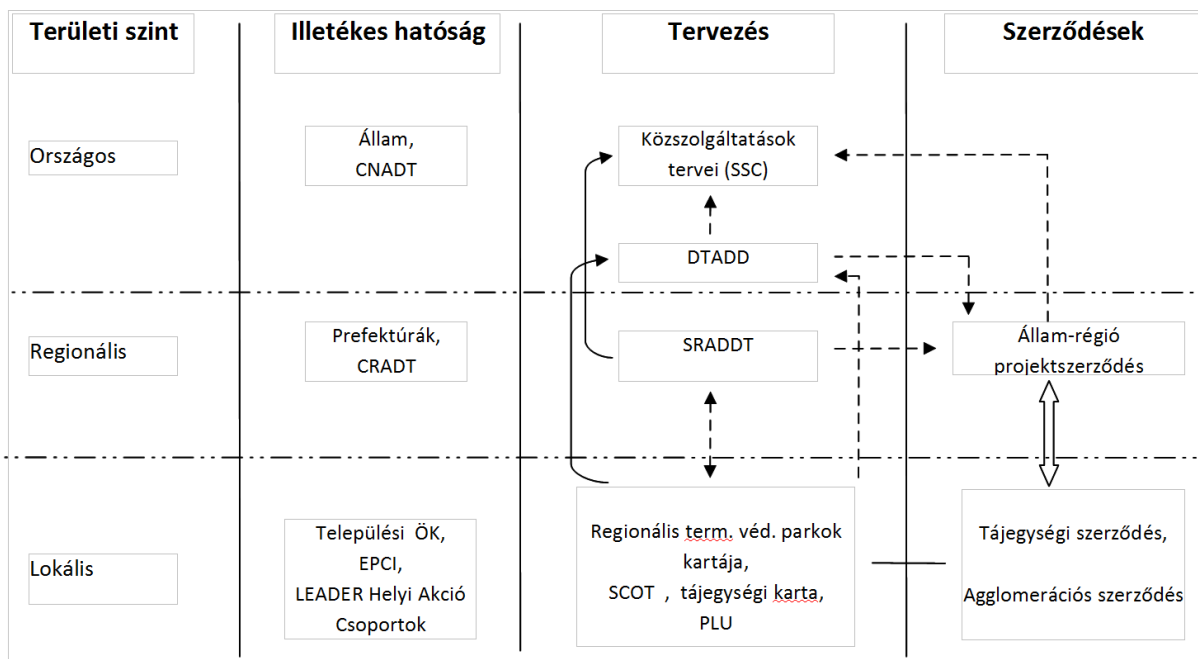
szintet, de ugyanakkor egy fontos tervezési tér. Területének lehatárolásánál figyelembe kell venni a területi kohéziós tényezőket, pl.: történelmi, geográfiai, gazdasági, társadalmi és kulturális tényezőket és a kooperációs szokásokat is. Nem kell tekintettel lenniük a kialakításkor a közigazgatási határookra, ugyanakkor figyelembe kell venni az ingázási vonzáskörzeteket, valamint a szomszédos urbanizált övezetek és a természetvédelem alá eső területek határait. Ezek a tájegységi területek tehát az agglomerálódott térségek háttérterületeként is értelmezhetők, amelyek akár több megyét és régiót is érinthetnek. Az adott tájegység létrejöttét az érintett civil, politikai és gazdasági szereplők kezdeményezhetik. Fejlesztési tanácsot alakítanak, amely egy konzultációs fórum és javaslattevő szerv. Legfőbb feladata az adott tájegység fenntartható fejlesztési kartájának megalkotása, amely az adottságoknak megfelelő közös hosszú távú politikai tervek kidolgozását és a területrendezési és fejlesztési kezdeményezések összehangolását jelenti. A karta alapul szolgál a régióval és/vagy az állammal kötendő szerződéseknek, illetve adott esetben a szomszédos regionális természetvédelmi parkokkal kötendő megállapodásnak (10. ábra). A tájegységek a LEADER típusú együttműködésekhez hasonlóak, olyannyira, hogy ezek adják a befoglaló intézményi keretet a francia Leader helyi akció csoportok közel 70%-nak. A tájegységek csatlakozhatnak már létező EPCI-khez, vagy létrehozhatnak saját EPCI-t is. A tájegység tehát projekt-típusú együttműködés, ami a fejlesztési kartájában megfogalmazott prioritásokhoz kapcsolódó, az adódó pályázati lehetőségek mentén megvalósuló konkrét projekteket jelent. Bár a 2010-es törvény megszüntette a tájegységi szerveződések jogi státuszát, de nem szüntette meg őket, és nem is akadályozza újbabak létrejöttét. A 2012. évi vidékfejlesztési politikák értékeléséről szóló jelentés<sup>77</sup> is megállapítja, hogy a tájegységi szerveződéseknek fontos szerepe van a helyi szereplők aktivizálásában, a társadalmi részvétel növelésében és reményét fejezi ki abban, hogy az EPCI-k alkalmassá válnak a tájegységi együttműködések szerepeinek átvételére, és projekt-típusú együttműködésekévé válni. Egyelőre azonban a tájegységi társulások is aktív szereplői a területfejlesztésnek és a területi tervezés rendszerének.

A regionális természetvédelmi parkok is fontos szereplői a kistérségi szintű területi tervezésnek, ugyanakkor mozgásterük szabadabb, mint a szigorúbban szabályozott nemzeti parkoké. A regionális parkok esetében az értékek védelmén túl szerepet kapnak a gazdasági-társadalmi fejlesztési célok is. A regionális természetvédelmi parkok kartája olyan fenntartható fejlesztési terv, ami megóvjá és hasznosíthatóvá teszi a parkok aktív zónáját. A kartában megfogalmazott célok és projektek megvalósítását a par irányító szervezete felügyeli, ellenőrzi és vezeti. A park irányító szervezete autonóm és szuverén, jogilag nyitott, vegyes társulási formában<sup>5</sup> működik. Tagjai közé tartoznak az érintett régiók és a települések, valamint tagjai közé tartozhatnak az érintett megyék, a társadalmi-szakmai szervezetek (mint pl.: kamarák) képviselői és a közintézmények képviselői is. A karta elkészítésében viszont nem csak a tagok vehetnek részt, hanem a terület egyéb érintett szereplői (pl. szakmai- és társadalmi egyesületek) is, így téve lehetővé a különféle törekvések egyesítését a közös jövőkép mentén. A karta fontos eleme a védett zóna és a környező táj szereplői között megvalósuló kölcsönös ökológiai és társadalmi felelősségvállalás, szolidaritás. A karta a természeti és a kulturális örökségvédelem célkitűzésein túl területrendezési, gazdaság- és társadalomfejlesztési, oktatási és képzési célkitűzéseket is megfogalmazhat. A regionális parkok és tájegységek között számos hasonlóság van. A parkok is részt vesznek a helyi területrendezésben és fejlesztésben. Ha a tájegység és a regionális természetvédelmi park területe egybevá, akkor választani kell a két struktúra között. Persze az is előfordulhat, hogy

<sup>77</sup> BIGNON, J. – PEIRO, G. (2012): <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4301-tl.pdf>

csak részben fedik egymást. Ebben az esetben harmonizálni kell a területhatárokat, vagy a tájegység vagy a park területének csökkentésével vagy esetleg mindkettőjük területének csökkentésével. Ha ez a fajta harmonizáció nem járható út, akkor egy megállapodás keretében kell tisztázni ennek okait, illetve a kompetenciákat. A helyzet akkor a legbonyolultabb, amikor egy parkot több tájegység is érint: ebben az esetben annyi megállapodást kell kötni, ahány tájegység átfedi a parkot. Ha a tájegység olyan projektet óhajt megvalósítani, amely részét képezi a park küldetésének és feladatainak is, vagy a park által lefedett települések is érintettek, akkor a park irányító szervezete felügyeli, sőt vezetheti is a projekt megvalósítását.

10. ábra: *A francia területi együttműködések rendszere a területi tervezésben*



Jelmagyarázat:

- Összeegyeztethetőség →  
 Megfelelés - - - - -  
 Pénzügyi kapcsolat ↔

(Saját szerkesztés, forrás: BRINBAUM D. et al. (szerk.), 2002., Nouveau cadre législatif et dispositif d'accompagnement du développement local, Chambres d'Agriculture, No.911., p. 14.)

### 5.3.1. A területi tervezés főbb dokumentumai

A francia terület- és vidékfejlesztés szervezeti kereteinek kialakítása során tehát egyszerre érvényesülhet a felülről lefelé és az alulról felfelé irányuló építkezés. A 10. ábrával igyekszünk ezt szemléletessé tenni. A területi tervezés alapja az állam által meghatározott főbb stratégiai irányvonalak, és az ezek által meghatározott közzolgáltatások tervei (SSC), amelyek 9 fő területet érintenek: felsőoktatás és kutatás, kultúra, egészségügyi szolgáltatások, információ és kommunikáció, személyközlekedés, áruszállítás, energia, sport, természeti és vidéki térségek.

A regionális tanács kezdeményezésére készül el „a területrendezés és fenntartható fejlesztés regionális terve” (SRADDT), amely összhangba kell, hogy legyen a közzolgáltatások terveivel és figyelemmel kell lennie a helyi önkormányzatok célkitűzéseire is. Ha egy régió rendelkezik SRADDT-tal, akkor az hatással van természetesen az állam-régió projektszerződésekre is.



A **„tervezés és fenntartható fejlesztés területi irányelveit”** (DTADD) tartalmazó tervezési dokumentum elkészítését mind az állam, mind az érintett régió kezdeményezheti. Egy olyan geográfiailag egybefüggő területre fogalmaz meg célokat és irányelveket, amely valamilyen oknál fogva érzékeny, pl.: tengerparti, hegyvidéki területek és túlzott demográfiai nyomásnak kitett területek (pl.: agglomerációk). A DTADD-ban foglaltakra figyelemmel kell lenni a helyi tervezési dokumentumokban is. Az előbbiekből következően az ilyen dokumentummal rendelkező térségek száma korlátozott.

Helyi szinten a települési közösségek, a tájegységek és a regionális természetvédelmi parkok a meghatározóak. Az általuk készített fejlesztési dokumentumok törvényességét, a nemzeti irányelvekkel és a megyei és regionális célkitűzésekkel való összhangját a megyei és regionális prefektusok biztosítják. A tervezési, fejlesztési tevékenységeket különféle szakmai szervezetek, szakhatóságok és fórumok is segítik, mint a már bemutatott Országos Területrendezési és -fejlesztési Tanács (CNADT) vagy a Területrendezési és -fejlesztési regionális konferencia (CRADT).

Az **„összhangolt térségfejlesztési koncepció”** (SCOT) egy település-együttes által lefedett, több szempontból (geográfiai, gazdasági, társadalmi, demográfiai,...stb.) koherensnek tekinthető terület saját fejlesztési dokumentuma. Lehetővé teszi a városi, elővárosi és vidéki területrendezés harmonizálását fenntartva az egyensúlyt a természeti, a mezőgazdasági, az erdős és az urbanizált területek között. A SCOT-nak összhangban kell lennie a települések tervezési dokumentumával is, tehát a helyi településrendezési tervvel (plan local d’urbanisme – PLU) és az ún. települési térképpel, ami a települések hivatalos építési szabályozási terve (carte communale). A SCOT a városi tér szervezését, fejlesztését segíti, a tájegység fejlesztési karta pedig a vidéki térségeket, de a két dokumentumnak összhangban kell lennie egymással. Ha a tájegység területe részben vagy teljesen megegyezik egy jóváhagyott SCOT területével, akkor a kartának figyelembe kell vennie a SCOT „rendezési és fenntartató fejlesztési terv” (PADD) fejezetét. Ez fordítva is igaz, ha a karta került előbb jóváhagyásra, akkor a PADD-nak kell figyelembe venni a karta vonatkozó részeit. Sok esetben a tájegység és a SCOT területe egybevág, így ugyanaz a szervezet (EPCI) készíti el mindkét dokumentumot. Sőt arra is van példa, hogy a tájegységi együttműködés vállalja fel a SCOT elkészítését, így lehetővé válik a tájegységi karta és SCOT „egybeépülése”. A tájegységi kartát és a SCOT-ot 10 évenként újítják meg.

A Grenelle II. törvény<sup>78</sup> kiegészíti a SCOT, valamint a PLU és a települési térképekét szerepkörét is a fenntartható fejlesztés elvének megfelelően. A törvény egyúttal támogatja a SCOT-nak az általános tervezési dokumentummá válását, ezzel is támogatva a térségi együttműködések erősödését és fejlődését.

Ezen fejlesztési, tervezési dokumentumok alapján születnek az agglomerációs és a tájegységi szerződések, amelyek területi komponensei az állam-régió tervszerződéseknek. Az állam-régió projektszerződések az államtól kapott források alapját képezik, valamint biztosítják a tervezés összhangját és az állami irányelvek érvényesülését. Egyúttal egy kiegyensúlyozottabb és integrált fejlesztést tesz lehetővé a városi és vidéki tér között.

---

<sup>78</sup>Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II.tv.)

## 5.4. A települések közötti együttműködések létrejöttét motiváló és nehezítő tényezők

A társulásokra vonatkozó törvények kapcsán komoly félelmek jelentek meg a települések részéről: úgy vélték, hogy ezek újabb törekvések a települések számának csökkentésére, még pedig egy települések fölötti, a meglévő együttműködésekre építő közigazgatási rendszer kialakításával. A félelem alaptalannak bizonyult, amit az törvények alkotói folyamatosan hangsúlyoztak. A településközi társulások (intercommunalité) erősítésére vonatkozó állami törekvések és megvalósuló következményei azonban még napjainkban is viták generálói. Az egyes résztvevők (állam, települési önkormányzatok, helyi lakosok) igényeit, félelmeit igyekeztünk összegezni a tanulmányok alapján (GAXIE, D. 1997, ÉCREMENT, B. et al. 2001, DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. 2004, DESJARDINS, X. 2006, DEFFIGIER, C. 2007, COUSSY, F. 2010) (8. táblázat).

8. táblázat: *A francia kistérségi szintű együttműködések támogató és gátló tényezők*

Szint		Együttműködést támogató tényezők	Együttműködést gátló tényezők
Települési szint	Helyi vezetők	Lehetőség a befolyás növelésére. Szolgáltatások megtartása, fejlesztése, minőségének javítása. A turizmus fejlesztése és az épített örökség védelme. Állami és EU források megszerzésének lehetősége.	Félelem a növekvő adóktól. Félelem a hatáskörök, hatalom és elérhető források csökkenésétől, elvesztésétől. Félelem a jogi kötöttségektől (szabad csatlakozás és kiválás egy közösségből). A szuverenitás elvesztésétől való félelem. A képviselők jogtudatossága nem megfelelő, vagyis nem ismerik jól a vonatkozó jogszabályokat.
	Lakosok	Igény az ellátás javulására. Igény a szolgáltatások javulására és bővülésére. Igény az életminőség növekedésére.	Félelmek az identitás elvesztésétől. Félelem az adóterhek növekedésétől. Igény az átláthatóságra. A társadalmi részvétel gyengesége.
Társulási szint		A meglévő kapcsolati hálózatok: rokoni, társadalmi, gazdasági, kulturális... (stb). A szolgáltatások biztosítása, bővítése és minőségük fejlesztése. A turizmus fejlesztése és az épített örökség védelme. A táj, a környezet megóvása és az életminőség megóvása, fejlesztése, főleg az elővárosiasodással érintett területeken.	A polgármesterek közötti személyes és pártállásból következő ellentétek. Az bizalom gyengeség. A központi település EPCI-n belüli dominanciájától való félelem. A települési szintről szükséges pénzügyi eszközök (települési hozzájárulások a működéshez) átadásával kapcsolatos problémák.
Állami szint		A területi tervezés és forrásfelhasználás hatékonyságának növelése. A korábban létrehozott társulási formák számának csökkentése a költséghatékonyság és átláthatóság miatt. Az EU tagsághoz kapcsolódó feladatok, kihívások teljesítése: elvek érvényesülése, források hatékony felhasználása, versenyhelyzet javítása a globális versenyben (stb.).	A társulások állami támogatásának folyamatos csökkenése.

(Forrás: saját szerkesztés)

A településközi együttműködések létrejöttét és fennmaradását nem csak objektív tényezők és célok támogatják, hanem olyan jellemzők is, mint a településvezetők személyisége, az ott élők kötődése vagy a történelmi hagyományok, szomszédsági kapcsolatok. COUSSY, F. (2010) szerint a településközi együttműködések (intercommunalité) létrejöttének és sikeres működésének 12 meghatározó tényezője van, amit négy csoportba sorolt a köztük lévő kapcsolat alapján:

- Az odatartozás érzése (kötődés) és az attitűdök (gondolkodásmódok, mentalitások):  
A térség fizikai, gazdasági és kulturális hagyományai, jellemzői és a közös történelmi gyökerek határozzák meg az ott élők kötődését, amely egyúttal a településközi együttműködés belső legitimációjának az alapja is. Ugyanakkor maga a települési együttműködés is erősítheti ezt az érzést.  
A mentalitás kapcsán az egyesületi élet, a szomszédsági kapcsolatok és a szakmai szervezetek fejlettsége a meghatározó.
- Az irányítás (kormányzás, szabályozás), a hálózatok, a vezetők és a szervezés.  
Ezek a tényezők teszik lehetővé a helyi felelősök és a cselekvési módjaik beazonosítását. Az irányítási módokat (döntési és cselekvési módszereket, a településközi játékszabályokat) meghatározzák egyrészt a jogi normák, másrészt az informális szabályok és az irányítási technikák. Ezek révén dől el, hogy a településközi együttműködés:
  - mennyire hierarchikus vagy demokratikus a működési módú;
  - hol helyezkedik el a küldöttség-résztvételi tengelyen;
  - milyen szerepet szán a helyi társadalom hálózatainak és a vezetőinek.A hálózatok és a vezetők határozzák meg a településközi struktúrákat fejlődését és szervezik a településközi szövetet.
- A településközi együttműködés koncepciói (pl.: felfogása, felépítése, tervezése), az intézményi kötöttségek, a településközi tapasztalatok és a településközi projektek:  
Ez a négy tényező határozza meg a településközi cselekvést, valamint az együttműködés formáját (tartalmát) és a csatlakozás szándékát. Az értékek, az ötletek (ideák) és a vélemények együttese meghatározza a településközi párbeszédet, és segítik a szereplőket a számukra fontos elemek és javaslatok megformálásában. Ezekből születhetnek a későbbiekben a közös projektek.  
A településközi projektet a kontextus határozza meg, ami térben és időben változik, mivel ennek megfelelően változnak az értékek is, valamint azok a konkrét eszközök, amelyeken a településközi projekt támaszkodik.  
A jogi kontextuson túl létezik egy történelmi is: ez pedig a korábbi településközi együttműködésekben származó tapasztalatok.
- A konfliktusok és ezek kezelése:  
A helyi érdekek és a politikai érdekek artikulációját foglalja magába, ami egyúttal meghatározza a települések csatlakozását és részvételét is. Nem csak a helyi képviselők, de a különféle társadalmi, kulturális, szakmai és felekezeti csoportok szerepe is meghatározó ebben, hiszen nekik is meg vannak a saját érdekeik, céljaik).  
Az egyik döntő elem a településközi együttműködésekben a maximális egyetértésre való törekvés, ehhez pedig elengedhetetlen a konfliktusok kezelése, rendezése, valamint a közös érdekek tisztázása.

A települési és térségi együttműködések tehát alapvetően a gazdasági érdekek motiválják: a közszolgáltatások költséghatékony biztosítása, ill. az állami és az EU-s támogatásokhoz való

hozzáférés. Ugyanakkor az összefogás révén javul a feladatellátás és a szolgáltatások minősége és a szakmaiság is. Fontos elem a gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés is, melynek érdekében fontos a megfelelő ipari zónák, ipari parkok kialakítás, sőt ezek létesítésének összehangolása, hogy ne rontsák egymás esélyeit, és hosszú távon az egész térségét. A területi tervezés segíti az adottságoknak megfelelő kitörési pontok kialakítását, és ha ez térségi szintű összefogással párosul, akkor nem csak a feladat ellátás, de projekt típusú fejlesztések szempontjából is egy megfelelő gazdaságossági szint alakítható ki.

A helyi lakosok viszonya, hozzáállása a települési együttműködésekhez is lényeges tényező: a települési keret otthonos számukra, a képviselők is jobban elérhetőek, így egy erre épülő rendszer számukra is „természetesebb” területi szerveződést jelenthet. Az Állam szerepvállalásán túl, lényeges a helyi civil, vállalkozói és politikai vezetők személye és a közöttük lévő kapcsolat, mivel az együttműködések, társulások aktivitása, kreativitása döntően rajtuk múlik.

Bár szükség van egy egészséges verseny helyzetre a lehetőségek kibontakoztatására, de elaprózódott településhálózat esetén ez nem lehet hatékony és produktív (COUSSY, F. 2010). Meg kell keresni az a területi szintet, ahol nem csak a feladatok láthatóbbak el hatékonyabban és olcsóbban, de egyúttal a nemzeti és a globális versenyben is hatékonyan lehet részt venni. Tehát nem a települések közötti versenyről kell beszélnünk (legalábbis egy adott településméret alatt), hanem a települések közötti szolidaritásról és az így kialakuló téregységek hatékonyabb érvényesüléséről a nemzeti és a globális piaci térben. A francia országos területfejlesztés politika tehát a spontán módon létrejövő térbeli gazdasági és társadalmi folyamatokat igyekszik összerendezni és használni a különböző fejlesztési térformák kialakításánál. Az 1999-től megjelenő törvények megerősítették a szövetkezéseket, illetve igyekeznek azok bonyolult hálózatát leegyszerűsíteni, egységesíteni a hatékonyabb tervezés és forráselosztás érdekében.

A települési együttműködések számos lehetőséget nyújtanak nem csak a nagy, de a kistelepülések és a vidéki terek számára is. Magyarország nyugati térségeihez hasonlóan elaprózott településhálózatú vidéki térben a települések közötti együttműködés kultúrája új esélyeket teremtett. Az önállóan erőtlén települések együtt nagyobb projektekre vállalkozhatnak, nem aprózódnak szét a források, ugyanakkor különböző arculatú fejlesztési övezetek alakíthatók ki, és így a települések egyéni karaktere, adottságai is könnyebben megőrizhetők. Az állam által ösztönzött településközi együttműködési formák nem az önállóság elvesztését, hanem annak megőrzését jelentik. Bizonyos jogokról ugyan lemondanak az egyes települések az együttműködés javára, de cserébe többletforrásokhoz juthatnak. Vannak azonban olyan vélemények is, hogy a települési közösségek létrehozása csak elodázza a települési önkormányzatok számának csökkentésének szükségességét, és a forráselosztás körüli konfliktus elmélyülését az önkormányzatok és az állam között.

## **6. A magyar és a francia települések közötti együttműködések összehasonlítása**

### **6. 1. A magyar kistérségek kialakulása és tevékenységük változásai**

A megye és települési szint közé eső kistérség komoly múlttal bíró területi, tervezési, közigazgatási, szolgáltatás-szervezési szint, melynek első formáját az egykori járások képezték. A járásokat a megyék felosztása révén alakították ki és olyan közigazgatási terület egységek voltak, amelyek összefüggően és átfedések nélkül rendszert képeztek Magyarország teljes igazgatási területén. A történelem során változó területi kiterjedéssel és változó feladatkörökkel egészen 1983-ig működtek. 1984-től a városi és nagyközségi tanácsok szervek vették át a járások szerepét, de az 1990. évi Önkormányzati törvénnyel ezek a formák is megszűntek (DOMINKOVITS P.–HORVÁTH G. 2011). A „kistérség” kifejezés a kilencvenes években jelent meg és a jogalkotói folyamatok és a tudományos viták révén honosodott meg, töltődött fel új tartalmakkal. PAP N. (2007) is hangsúlyozza, hogy mind a tudományos, mind a szakmai, mind a hétköznapi közbeszédben sajátos tartalmakkal bír a kistérség fogalma, mivel sokféle gazdasági, közigazgatási aktivitásnak ad keretet. Véleménye szerint jogi és szervezeti kategória, ami „potenciális együttműködési kerete a társadalomnak, a települési önkormányzatok együttműködésének területfejlesztési, közszolgáltatás-szervezési célú kerete, a helyi társadalom identitásának része, kommunikációs eszköz, és még más feladatai is vannak. A helyi tradíciók, a problémák és elvárások nagymértékben differenciálják a kistérségi tartalmat.” (PAP N. 2007, p. 11.) E meglátás jól megfogalmazza annak okait, hogy miért nem született egységes meghatározás a kistérség fogalmára a rendszerváltást követően a magyar tudományos és közigazgatási diskurzusban. Jómagam a probléma alapvető okát abban látom, hogy míg a tudományos megközelítés összetett módon próbálta, próbálja meghatározni azt, addig a politika és az aktuális kormányzatok csak az irányítás és a feladatellátás eszközeként tekintett és tekint rá.

A kistérségi szinten zajló folyamatok leképezésére először a kutatók reagáltak, felismerve a benne rejlő térszerveződési, közösségfejlesztési lehetőséget, a helyi identitást és a gazdaságot megőrző és fejlesztő erőt. Két jellemző megközelítést emelnék ki, ami jól példázza ezt:

„Kistérség alatt a földrajzi tér azon, az ott élő népesség mind szélesebb csoportjai számára átlátható és személyesen megélt darabját értjük, melyen belül a települési közösségeket szoros, a közös múlton, az abból felépülő kultúra közös vonásain, az ugyanazon, a gazdasági és társadalmi tevékenységüknek keretet adó földrajzi tájhoz való tartozáson, a funkcionális (gazdasági, humán szolgáltatási, infrastrukturális, közösségi) egymásra utaltságon és intenzív kommunikáción alapuló horizontális kapcsolatok, az ezek tudatosulásaként jelentkező közös érdek és regionális identitástudat fűzi össze és ugyanezen alapon más település már nem köthető hozzájuk.” (G. FEKETE É.–BODOLAI É., 1995)

„A kistérség, mint mozgástér, az adott térben élő népesség zömmel mindennapi szükségleteinek kielégítése céljából (munkába járás, igazgatás-ügyintézés, középfokú oktatás, egészségügy, bevásárlás, kulturálódás, családi, rokoni kapcsolatok, stb.) történő térbeli mozgások, kapcsolatok összessége által meghatározott teret jelenti.... A kistérségeknek tehát a bennük élő lakosság térbeli mozgásai, sokoldalú és sokszínű kapcsolatrendszere alapján határozott szerepük ellátó-szervező funkciójuk határozható meg. Ezek a funkciók és kapcsolatok csak részben irányítottak vagy megszervezettek, másrészt részben a tradíciókból táplálkozik vagy éppen spontán folyamatok hatásaira alakul” (CSATÁRI B. 2002).

A kezdetektől nyilvánvaló volt, hogy a kistérségi szinten lévő szereplők (önkormányzatok, állam dekoncentrált szervei, vállalkozások, lakosság, civil szervezetek) igényei, elvárásai és egymás közötti kapcsolatai (melynek összetevői többek között az érdekellentétek, félelmek,

történelmi hagyományok) alapvetően határozzák meg e térszín formálódását, az azt kitöltő (és jogszabályok által meghatározott) szervezeti kereteket. G. FEKETE É.–BODOLAI É. (1995) ezért különbséget is tesz a kistérségi szint és kistérségi szerveződések között. Ez utóbbi alatt a „kistérségen belüli településközi kapcsolatok rendjének kialakítására és a rend betartásáért felelős vezetők és végrehajtó apparátus kiválasztására törekvő, egymással érzelmi és /vagy racionális kapcsolatban lévő emberekből, ill. azok már meglévő társulásaiból vagy közösségeiből álló csoportot” értik (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, p.11.). PÁLNÉ KOVÁCS I. szerint „e szövetségek nagyrészt társadalmi egyesületi formát öltöttek, ami jól mutatja, hogy a kezdeti szándék nem az önkormányzati feladatok ellátására szolgáló integrált szervezet megteremtése volt, sokkal inkább érzelmi szociológiai bázisú közösség életre hívása, a táji identitás erősítése. ...A szerveződések másik része már kifejezetten vállalkozott bizonyos koordinációs feladatok ellátására, amelyek különösen akkor mutatkoztak hatékonyak, ha a tagönkormányzatok és egyéb szervezetek képesek voltak valamilyen kicsiny apparátus, ügyintéző alkalmazására, vagy élvezték a megyei önkormányzat támogatását” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995, p.38.).

A kistérségi együttműködések fejlődésének áttörését a terület- és vidékfejlesztésben vélt és betölthető szerepük felismerése jelentette – ebben jelentős szerepet játszottak az akkor elérhető pályázati források, mint pl.: PHARE, OFA, SAPARD –, viszont sokáig gátként jelent meg a szabályozási és a finanszírozási háttér bizonytalansága, esetlegessége (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, PAP N. 2007, CSATÁRI B. 2002). A jogszabályi hiányosságok ráadásul szervezeti és szerveződési sokszínűséget eredményeztek (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, p. 69., G. FEKETE É. 1999, pp.76-90, SÜLI-ZAKAR I. 1995, p. 20., PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995 pp. 39-40., CSEFKÓ F. 1995 p.49.), ami nehezítette a rendszer áttekinthetőségét, egységes kezelését. Jól érzékeltetik ezt a kistérségek és szerveződések sokszínűségét megragadni kívánó, tipizálásukkal foglalkozó tanulmányok, mint pl.: G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, CSATÁRI B. 2002, PAP N. 2007.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény jól jelzi az állam növekvő érdeklődését az adott területi szint iránt, de a KSH által kirajzolt statisztikai kistérségek nem voltak összhangban a helyi folyamatok révén megalakult szerveződésekkel. A kezdetektől kirajzolódik egy alulról építkező (a lakosság által kialakított) és egy felülről vezérelt (állam által meghatározott) kistérségi szint. A téma körüli diskurzus hosszú ideje folyamatosan felmerülő kérdései ezek összehangolhatóságára, illetve az ideális méretre (kiterjedésre, területi lefedettségre) fókuszálnak, hiszen az egyes szolgáltatások vonzáskörzetei eltérő területi lefedettséget eredményeznek ugyanakkor az állam számára fontos a feladatellátói és forrásfelhasználói hatékonyság maximalizálása (MÉSZÁROS R. 1994).

A Csatári Bálint vezetésével folyt 2002-es kutatásban a következőképpen fogalmazták meg a térszerkezetet formáló folyamatok és kapcsolatok kettőséget: vannak az ún. *irányított*, vagyis az államilag, közigazgatásilag szabályozott kapcsolatok, valamint a *spontán* lakossági döntéseken alapuló kapcsolatok vagy éppen a gazdaság, a termelés által keltett folyamatok, mozgások térbelisége. Az irányított és a spontán kapcsolatok között lényeges különbség van, ami „abban is megmutatkozik, hogy az egyik „kapcsolatrendszer” (és képviselőik is) *statikus szemlélettel közelít a térhez*, világos és egyértelmű határokat kívánnak megvonni, teljes térbeli lefedettséget igényelnek, míg a másik csoport aktív tényezői – alapvető sajátosságaik alapján – *dinamikus módon viszonyulnak a térhez*, s „természetükből” következően átlépik a határokat, térkapcsolataik együttesen, s általában övezetek, zónák szerint rendeződnek.” (CSATÁRI B. 2002) A kutatásban megfogalmazott vélemény összecseng az enyémmel, miszerint „másképpen kell rájuk tekinteni, ha egyfajta mindennapi szükségleteket kielégítő

mozgástérnek definiáljuk, s másképpen akkor, ha közigazgatási, területszervezési, tervezési vagy terület- és vidékfejlesztési egységnek tekintjük őket” (CSATÁRI B. 2002).

Egyértelmű, hogy e kettős közelítést nem lehet összhangba hozni maradéktalanul, viszont a különféle modellek eltérő tanulságokra vagy éppen hasonló eredményekre vezethetnek. Ezért érdekes számunkra az, hogy az alapvetően endogén folyamatokra épülő francia kistérségi társulások rendszere, és az alapvetően felülről vezérelten létrehozott magyar többcélú társulások rendszere milyen megoldások és tanulságok hordozói.

## 6. 2. A magyar kistérségekre vonatkozó jogszabályi keretek változásai

A kistérségek kialakulásával és történetével több tanulmány és könyv is foglalkozik (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995. pp. 72-76., PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995, NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005, PAP N. 2007 pp. 27-29.). Ugyanakkor úgy láttam, hogy a területpolitika szempontjából célszerűbb a BUSKÓ T. L. (2009) megközelítésére alapoznom a kistérségi fejlődéstörténet bemutatását, mivel jobban tükrözi annak területpolitikai vonatkozásait. BUSKÓ T. L. (2009) számbaveszi a jogszabályi háttér változásait és annak hatásait és ezek révén mutatja be a kistérségi szint tartalmának alakulását.

A rendszerváltás követően a kistérségi szint formálódásában, fejlődésében – BUSKÓ T. L. (2009) megközelítésére alapozva – öt szakasz különíthető el.

Az *első szakaszt* a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (ezentúl: az önkormányzati törvény) és az 1996. évi XXI. tv. a Területfejlesztésről és a Területrendezésről (ezentúl: a területfejlesztési törvény) jelöli ki. Az önkormányzati törvény lehetővé tette az „önkormányzati társulások” létrejöttét, vagyis „*a helyi önkormányzat a törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal*”<sup>79</sup>, a törvény által bemutatott társulási formák keretében. Ugyanakkor többen (pl.: BUSKÓ T. L. 2006, 2009, PÁLNÉ KOVÁCS I. 2001, 2013) is rámutatnak arra, hogy ez nem csak lehetőség, hanem kényszer is volt. A decentralizáció jegyében létrejött önkormányzatok nem csak szabadságot, de komoly terheket is kaptak (szinte az összes alapfokú humán és kommunális szolgáltatás terhével), s jórészt elégtelen finanszírozással, stb. Főként ad hoc jelleggel, egy-egy nagyobb beruházás kapcsán, a pályázati lehetőségeknek megfelelően társultak. Nem váltak azonban ezek a szervezetek általánossá, melynek legfőbb okai között szerepel a tanácsai múltból fakadó és a nagyobb települések iránti bizalmatlanság (BUSKÓ T. L. 2009, PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008, 2013), valamint a csekély pályázati forrás. Ugyanakkor például a PHARE program jelentős szerepet játszott az alulról építkező önkormányzati társulások, egyesületek megerősödésében és szakmai fejlődésében.

Az önkormányzati törvény még nem tette jogi kategóriává a kistérség kifejezést (BUSKÓ T. L. 2009), de mint statisztikai fogalom kialakításra került a Központi Statisztikai Hivatal (későbbiekben KSH) által, ami 1994. január 1-jén hatályba is lépett.

A *második szakasznak* az 1996. évi területfejlesztési törvény és az ezt módosító 1999. évi XCII. tv. közötti időszakot tekinthetjük, mivel ekkor vált jogi kategóriává a kistérség kifejezés és megjelenik a „*területfejlesztési társulás*” fogalma is. Az 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről részletesen rendezte az önkormányzati társulások szervezeti kereteit, és jogi keretét adta a megszülető kistérségi fejlesztési társulásoknak. Az 1999. évi XCII. törvény által pedig jogi kategóriává vált kistérség a KSH

---

<sup>79</sup> 1990. évi LXV. tv. I. fejezet 1§. 6. c. pont



definíció révén került át a gyakorlatba: törvény nyomán képviselőket kapó és a KSH által lehatárolt kistérségek juthattak be a decentralizált pénzügyi támogatások elosztásában szerepet játszó megyei területfejlesztési tanácsokba, valamint a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek lehatárolása is a statisztikai kistérségek határainak figyelembevételével történt meg. Ám a területfejlesztési törvény nem írta elő kötelező jelleggel a KSH-beosztáson alapuló kistérségi szint intézményesítését, és a források sem voltak olyan jelentősek, mint várták, így csak az önkormányzati társulások általánossá válását segítette elő.

A *harmadik szakasz* 1999 és 2004 (1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról és a 65/2004 (IV.15.) Korm. rendelet) közé tehető. Az Európai Unió csatlakozás és az előcsatlakozási alapok keretében kiírt pályázatok fontos lépést jelentettek a hazai kistérségi szint intézményesülése során. 1999-ben, a SAPARD előcsatlakozási program keretében megszületett a „*vidékfejlesztési társulások*” rendszere. Ezek a társulások alulról építkeztek, fontos kitétel volt, hogy egy önkormányzat csak egy vidékfejlesztési társulás tagja lehetett, így kikerülve az önkormányzati társulásokat olyannyira jellemző párhuzamosságok kialakulását. Így létrejött egy Magyarország egész területét többé-kevésbé lefedő, párhuzamosságokat nem tartalmazó, alulról szerveződő kistérségi szint. Ráadásul ebben a folyamatban aktívan részt vettek civil szervezetek, vállalkozók és egyetemek, egyetemi kutató csoportok is, és nagyban hozzájárultak a vidéki térségek erőforrásainak feltárásában, tervezési és pályázatírási rutinjaik kialakításában. Ez a szakasz azonban mégsem a vidékfejlesztési társulások sikeréről szólt, mivel a SAPARD támogatások folyósítása rendkívül sokat késett, így a folyamat során kialakult helyi akciócsoportok számos esetben felbomlottak, és rendszeres támogatás híján intézményesülésük lényegében minimális maradt. Tehát egy újabb alulfinanszírozott tértípus született az egyre kuszábbá váló hazai kistérségi szinten, egyúttal komoly csalódást is okozva a benne résztvevőknek (kiábrándítva főként a civil szervezetek képviselőit, egyúttal sok esetben a kinevelődött szakember gárda szétszóródott pl.: pályázatírói vállalkozásokat alapítva) (BUSKÓ T. L. 2009, CSITE A. 2004).

A *negyedik szakasz* 2004 és 2011 közé tehető (65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet és a 2011. évi Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. Törvény megjelenése közepéig). A 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet egyértelműen kifejezte a kistérségi társulások egységes rendszerben kezelésének szándékát. Az Országgyűlés 2004. június 21-én fogadta el a 2004. évi LXXV. törvényt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. Ez a módosítás lehetővé tette a kifejezetten területfejlesztési célokat megvalósító, jól körülhatárolt működésű, statisztikai lehatároláshoz igazodó önkormányzati társulások, tehát kistérségi fejlesztési tanácsok létrehozását, melyre a már a második szakaszban említett a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szabályait kellett alkalmazni. A 258/2004. sz. Kormány rendelet tartalmazza a kistérségi fejlesztési tanácsok felállításának konkrét feladatait és szervezési lépéseit. A kistérségi fejlesztési tanácsok elsősorban a hozzájuk tartozó térség településeinek területfejlesztési és részben területrendezési feladatait látták el, valamint feladatuk volt az egyéb szintekkel (önkormányzatok, önkormányzati társulások, megyei és regionális fejlesztési tanácsok) való kapcsolattartás. 2004. november 2-én elfogadták a 2004. évi CVII. törvényt a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról, amely létrehozta a „*többcélú kistérségi társulás*” intézményét.

Ennek révén a kistérségi szint „kvázi” közigazgatási szintté vált. A többcélú társulások tulajdonképpen kötelező jelleggel végeztek önkormányzati-közzszolgáltatási feladatokat, egyes speciális szaktudást igénylő államigazgatási feladatokat, vállaltak hatáskörök ellátását és területfejlesztési funkciókat, mégpedig az egész országra kiterjedően és átfedés mentesen, a statisztikai kistérségek keretein belül. Ennek megvalósítására pénzügyi ösztönzőt is biztosított az állam. Ez a törvény nem szüntette meg a korábban létrehozott kistérségi fejlesztési társulások rendszerét, pusztán ösztönözte a két struktúra „összeolvadását”: *„azokban a kistérségekben, ahol a kistérség valamennyi települési önkormányzatának részvételével külön jogszabályban meghatározott többcélú kistérségi társulás működik, a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás láthatja el”*. A normatívák révén a többcélú társulások vették át a tényleges vezető szerepet, és a feladatellátásban az önkormányzati közzszolgáltatás jellegű feladatok kaptak hangsúlyos szerepet, a területfejlesztési jellegű feladatok pedig háttérbe szorultak.

Az *ötödik szakasz* kezdetét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (későbbiekben Mötv.) rendelkezései jelentik. A törvény nem csak az önkormányzatok működését és feladatellátását változtatta meg jelentős mértékben, hanem a társulásaik rendszerét is, mellyel az volt a célja, hogy egyszerűsítse, áttekinthetővé, rugalmasabbá, hatékonyabbá tegye azt. A törvény IV. fejezete (87. §-94. §) tárgyalja az önkormányzatok társulásaira vonatkozó új szabályokat, melyek értelmében többek között:

- a munkaszervezetek elveszítették önálló jogi személyiségüket, és csak polgármesteri hivatalon belül működhetnek (a székhelytelepülésen vagy megállapodás szerint más településen);
- az Alaptörvényben megfogalmazott szabad társulás elve alapján a Mötv. IV. fejezete nem korlátozza, hogy önkormányzatok járás- vagy megyehatáron átnyúlóan is társulhassanak;
- a társulás megszüntetése esetén a társulásban ellátott kötelező önkormányzati feladatok ellátását a településeken a jövőben is biztosítani kell.<sup>80</sup>

A törvény 2013. január 1-jén lépett életben, amikor egyúttal hatályát veszítette a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont – szabad társulás elve – és az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés – ”kötelező társulás” lehetősége – révén nem szűntek meg a korábbi társulások, hanem a meglévő társulási megállapodás és szervezeti- és működési szabályzat szerint működhetnek tovább. A törvényalkotó a módosításra, átalakításra 2013. július 1-ig adott időt. Tehát a tagok a törvényi keretek között szabadon dönthettek a megszüntetésről, kiválasztásról, módosításról stb.

A törvény által előidézett változások még nem zárultak le. Az önkormányzati feladatellátásba végbemenő változások, a szociális, főként oktatási szférában bekövetkező centralizáció, a járások kiépítése és a közigazgatási feladatok áttelepítése révén a kistérségi társulások jelentős feladat- és finanszírozási háttértől lettek megfosztva. Úgy vélem döntő kérdés lesz, hogy az új EU költségvetési időszakban milyen pályázati forrásokhoz tudnak majd hozzáférni a társulások.

---

<sup>80</sup>Önkormányzati Hírlevél 2012. évi különszám, p.2.,  
[http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel\\_kulonszam%202012.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf), letöltve: 2013.12.01.

### 6.3. A csongrád megyei többcélú települési társulások működési tapasztalatai

#### 6.3.1. A vizsgálat keretei

A disszertáció egyik gyakorlati célkitűzése az volt, hogy összehasonlítsa a magyar és a francia települések közötti együttműködéseket, felvázolva a jellegzetes hasonlóságokat és különbségeket. Mivel a francia társulások kapcsán is elsősorban csak a települési önkormányzatok részvételével létrejövő kistérségi szerveződéseket vizsgáltam, így a magyar együttműködések kapcsán is csak a települési önkormányzatok részvételével létrejövő társulásokat vontam be, pontosabban a többcélú települési társulások. A tájegységi („pays”) együttműködéseket, Leader egyesületeket nem vontam be a vizsgálatba, mivel a disszertáció formai keretei nem tették lehetővé.

A hazai többcélú társulások, mint az előző fejezetben értékelésre került, erőteljesen rögzültek terület- és vidékfejlesztési gyakorlatban a 2004-2011 időszakban, komoly szakembergárdát kinevelve, akiknek feltételezésem szerint komoly rálátása van a rendszer működésének előnyeire, hátrányaira, illetve a törvényi változás eredményezte folyamatokra. A 2011. évi jogszabályi változás, a feladatok és a pénzügyi források jelentős csökkenése, illetve az EU költségvetési időszak vége miatt azt feltételezem, hogy a társulások jelentős része megszűnik, illetve kivárássra rendezkedik be (a vizsgált társulások rövid történetét a 22. sz. *mellékletben* mutatom be). Úgy gondoltam, fontos megtudni, hogyan gondolkoznak a kistérségi szakemberek ezekről a folyamatokról, és hogyan látják a társulások által betölthető szerepeket és a jövőjüket.

A magyar helyzet felmérésére azt a megoldást választottam – a meglévő jogszabályi keretek áttekintése mellett –, hogy interjúkat készítettem jelenleg, vagy az elmúlt időszakban többcélú kistérségi társulásoknál dolgozó szakemberekkel. Az interjúalanyokhoz részben személyes ajánlások, részben pedig az interneten fellelhető elérhetőségek révén jutottam el. Mintaterületnek Csongrád megyét választottam. Feltételeztem, hogy az átalakuló, átalakult kistérségi társulási rendszerről így szerzett tapasztalatok, vélemények nagyjából az ország egészére igazak lehetnek.

Összesen 10 interjút készítettünk lefedve ezzel a Csongrád megyét alkotó többcélú kistérségi társulások (együttal statisztikai kistérségek) rendszerét:

<i><b>Kistérség</b></i>	<i><b>Interjúalanyok száma (fő)</b></i>	<i><b>Interjúalany kódolása</b></i>
Csongrádi	2	Csong.1., Csong.2.
Hódmezővásárhelyi	1	Hódm.1.
Kisteleki	1	Kist.1.
Makói	1	Mak.1.
Mórahalmi	1	Mór.1.
Szegedi	3	Szeg.1., Szeg.2., Szeg.3.
Szentesi	1	Szent.1.

A személyes ajánlások révén a szegedi és a csongrádi kistérségekben 2-2 interjút készítettünk, illetve készült egy interjú egy volt megyei szinten dolgozó szakemberrel is (Szeg.3.), aki jelenleg is kapcsolatban áll kistérségekkel, mint pályázatíró. Mivel az interjúalanyok közül néhány kérte, hogy személye ne kerüljön név szerint említésre az elemzés során, ezért a kistérség nevéből származtatott kóddal jelöltem minden interjúalanyt.

Az interjúk tartalmi szempontból tematikusnak, formai kötöttség szempontjából félig strukturáltak tekinthetők. Tíz irányadó kérdést fogalmaztam meg (23. sz. *melléklet*), és arra törekedtem, hogy az interjúalanyok minél részletesebben kifejtsek a települési társulásoknál szerzett tapasztalataikat és a témával kapcsolatos nézeteiket, meglátásaikat.

Az összehasonlítás során a már bemutatott francia települési együttműködések kapcsán feldolgozott szakirodalmon és szakértői véleményeken túl, többek között a francia ADCF (Assemblée des Communautés de France) által megrendelt kérdőíves kutatásokra<sup>81</sup> és saját, franciaországi útjaim során személyes tapasztalataimra tudtam támaszkodni<sup>82</sup>.

### 6.3.2. A vizsgálati szempontok szerinti elemzés

Az interjúk készítése során elsősorban arra voltam kíváncsiak, hogy a kistérségi szint működését, helyi beágyazottságát, a terület- és vidékfejlesztésben betöltött szerepüket, a társulásban résztvevő települések egymáshoz való viszonyát, és az állam és a kormányzatok támogató jellegét hogyan ítélik meg az interjúalanyaink. Ennek megfelelően úgy láttuk hat fő elemzési szempont köré szerveződnek a kapott válaszok:

1. A kistérségi alapú feladatellátás és fejlesztési tevékenység megítélése
2. A kistérségi szervezet kialakításának módja és a szervezet stabilitása
3. A vidék és a vidékfejlesztés "alapproblémáinak" megjelenése (kezelése), úgy mint:
  - környezet és természetvédelem,
  - mezőgazdaság, vidék-gazdaság, turizmus,
  - település-és infrastruktúra
  - elérhetőség
  - társadalom, közösség, szegénység, szociális problémák, stb.
4. Társadalmi beágyazottság, társadalmi részvétel
5. A város-vidék kapcsolatok és együttműködés megítélése
6. A kistérségi társulások eredményességének megítélése

E hat szempont szerint elemzem az interjúkat és a kapcsolódó szakirodalmak segítségével összegzem a következtetéseimet.

---

<sup>81</sup>Polgármestereknek:

- <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-la-democratie-de-lintercommunalite> (2011)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2009/opi20090904-le-barometre-financier-des-maires-et-des-presidents-d-epci.pdf> (2009)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2011/opi20110909-barometre-financier-2011-des-communes-et-communautes.pdf> (2011)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2012/opi20121026-barometre-annuel-sur-la-situation-budgetaire-et-financiere-des-communes-et-communautes.pdf> (2012)
- Lakosok véleményét felmérő kutatások (ADCF ösztönrzésére és részvételével):
- <http://www.ifop.com/media/poll/intercommunalite%20C3%A9.pdf> (2006)
  - [http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite\\_v3.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite_v3.pdf) (2007)
  - <http://www.adcf.org/files/Sondage2008.pdf> (2008)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2009/opi20090226-l-attitude-des-francais-a-l-egard-des-propositions-de-reformes-des-collectivites-territoriales.pdf> (2009)
  - [http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study_file.pdf) (2013)

<sup>82</sup> 2008 nyarán franciaországi tanulmányút keretében interjút készítettünk a településközi társulások működéséről és fejlesztéséről: az Auvergne régióban, Allier megyében találhatók Sebannes akkori polgármesterével, Raymond Pourchonnal, az egyik akkori testületi taggal, Geneviève Balicharddal, a Vichy Val d'Allier agglomerálódott térségi közösség egyik tisztviselőjével, Mathieu Boisseau-val, valamint a Languedoc-Roussillon régióban, Aude megyében a Castelnaudary polgármesteri hivatal funkcionáriusával Vicent Charrin-nel a „Communauté de Communes Castelnaudary Lauragais Audois” települési közösségnél dolgozó Nicolas Nayral-lal és a „Pays Lauragais” (Lauragais tájegység) irodavezetőjével Sabine Fontez-zel.

**1. A kistérségi alapú feladatellátás és fejlesztési tevékenység megítélése (többek között az optimális méret, a területi kohézió és gazdaságossági méret vonatkozásában)**

Ezen belül a következő alpontok merültek fel az interjúk során:

- a. a gazdaságosnak ítélt területnagyság
- b. a működés jellege („csak” közfeladat-ellátói vagy projekt-típusú is, valamint a feladatellátás keretei (támogató tényezők)
- c. a területi tervezés és a pályázati rendszer megítélése

(a.) A közszolgáltatások és a közfeladatok ellátása szempontjából gazdaságosnak ítélt területnagyság, a fejlesztési projektek által lefedett terület optimális mérete folyamatosan a kutatások, viták középpontjában állt és áll. A természetföldrajzi jellemzők homogenitása, a lakosok által létrehozott térkapcsolatok, a különféle szolgáltatások által kirajzolt vonzáskörzetek, vagy a különféle célokat tartalmazó fejlesztési projektek gazdaságossága által meghatározható területméret különböző mértékben fedik egymást, illetve vannak kapcsolatban egymással. A kérdés az, hogy ezek összhangba hozhatók-e egymással, és ha igen milyen mértékben? Kérdés az is, muszáj-e ezeket összehangolni, és ha igen, milyen mértékben?

A korábban már említett duális megközelítéssel kell számolnunk, ami egy állam által felülről vezérelt megközelítést (igény- és célrendszer) és egy alulról felfelé irányuló, a helyi társadalom igényei által meghatározott megközelítést foglal magába. Az állami megközelítést jól szemléltetik PÁLNÉ KOVÁCS I. (2013) szavai, miszerint „A területi közigazgatási egységek mérete is a jogalkotó akaratától függ, ami támaszkodhat földrajzi racionalitásra, történeti tradíciókra. Az utóbbi évtizedekben bekövetkezett területi reformok egyre inkább törekednek a méretgazdaságosság követelményeinek is megfelelni...” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2013, p. 289.). Utal arra is, hogy a társulási együttműködések alkalmasak a szolgáltatási és az igazgatási feladatokra is, és egyúttal „az is tény, hogy a közösségi részvétel ezen a szinten szervezhető a legkönnyebben, és kistérségek dinamikus világában a földrajzi lehatárolások szükségtelen korlátot jelentenek” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2001, p. 221.). „Általánosnak tekinthető az a szakmai vélemény, hogy önmagukban a közgazdasági mutatók nem képesek megválaszolni az „optimális méret” kérdését. Arra vannak kísérletek, hogy mi a legkisebb méret, amely mellett még költséghatékonyan szervezhetők meg a helyi szolgáltatások, bár ez erősen függ a szolgáltatások körétől” (Council of Europe 1995 in: PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008, p. 38). CSATÁRI B. (2004) szerint pedig a kistérségi szint „a térben élő társadalom mindennapjainak élettere, a vidékfejlesztés jól meghatározható célterülete, amelyekben a napi szükségletek és szolgáltatások kielégítését, a térbeli közösségi fejlesztési együttgondolkodást, összefogást és cselekvést, az életkörülmények szintre hozását segítő programokat kellene szorgalmazni.” Véleménye szerint a területi identitásnak is ez a legadekvátabb térkategóriája és mint ilyen a kistérségi szint a megélt, a megélhető, s abban a saját lehetőségeit, perspektíváját is „látó” lokális társadalom „térélménye” alapján meghatározható és jelentős összetevője a „területi kohézió” és csak ezen keretekben beszélhetünk gazdaságosan is értelmes összefogásról” (CSATÁRI B. 2004).

A kistérségi lépték hasznossága, és a térkapcsolatok, földrajzi jellemzők meghatározó mivolta minden interjúalanynál megjelent. Kiemelték a történelmi hagyományok, a rokoni kapcsolatok, a gazdasági kapcsolatok szerepét, egyúttal a közfunkciók által is meghatározottnak tekintik a kistérségi léptéket.

„Klasszikus módon ezer év alatt kialakultak azok a települések, amelyeknek van bizonyos vonzáskörzete: egyrészt gazdasági, egészségügyi, oktatási, közigazgatási, másrészt pedig így hozta az élet, a rokon kapcsolatok, stb. ... Azt gondolom, hogy szükség van ilyen szintre, független attól, hogy járásnak, kistérségnek, vagy vonzáskörzetnek nevezzük.” (Szent.1.)

(b.) A működés jellegét tekintve közfeladatokat ellátó és/ vagy projekt-típusú települési együttműködésekről volt szó eddig a francia társulások kapcsán. Mind két országban kirajzolódik, hogy a közigazgatási, közszolgáltatási és a fejlesztési feladatok más szemléletet igényelnek, gondolkodásmódot (pl.: CSATÁRI B. 2002, COUSSY, F. 2010). Az előző jogszabályok által, tartalmilag is pontosan meghatározott feladat- és hatásköröket és hozzárendelt normatív jellegű támogatásokat jelent, míg a másik egy lazább szabályozási keretet, ami lehetővé teszi a projekt-típusú, szabad feladatvállalást, szélesebb résztvevői körrel, alapvetően pályázati forrásokra alapozva. A kettő természetesen nem mindig választható el egymástól, adott esetben pont a pályázat célja és/ vagy a résztvevők köre miatt.

Magyarországon a 2004. évi többcélú társulási törvényig egy laza kerete volt a társulásoknak, és inkább a projekt jellegű terület- és vidékfejlesztési tevékenységekre volt lehetőség, ezt mindegyik interjúalanyom megemlítette. Majd a törvényi változással a közszolgáltatási feladatok kaptak nagyobb hangsúlyt, tehát az állam által vezérelt, feladatellátói és közszolgáltatói szerepkör, amit jelentős állami támogatásokkal és normatívákkal támogattak. Ezek körében a konkrétan vállalt közszolgáltatások és közfunkciók kapcsán minden interjúalany kiemelte a költséghatékonyság fontosságát, és hogy a szereplőket elsősorban az anyagi érdekek motiválták az együttműködésre.

„Mert maga az állam is tudja azt, hogy sok apró, kis település nem tud mindenütt ugyanolyan szintű szolgáltatást biztosítani. De ha a kicsik összefognak - erre a kistérségi társulások teljesen jó példák - és van egy erősebb település is, aki gazdaságilag nagyobb lehetőségekkel rendelkezik, az a kicsik számára mindenféleképpen előnyös. És így tudják az intézményi kínálatot, kvázi X távolságon belül, biztosítani és szélesebbé tenni a lakosság számára. Amit az állam azzal is ösztönöz, hogy plusz normatívákat ad rá. Tehát azt gondolom, ez mindenképpen afelé hat, hogy az állam ezzel próbálja azt megteremteni, hogy a kis településeken is fennmaradjanak a szolgáltatások, és ezáltal a lakosság is ott maradjon hosszú távon, ne vándoroljanak el onnan.” (Hódm.1.)

„... az együttműködések akkor vállalták az önkormányzatok, ha volt benne anyagi érdekük, és ez jellemzően mindig így volt. Ha nem, akkor hagyták az egészet.” (Mór.1.)

A kisteleki interjúalanyunk rámutatott arra – amit a francia tapasztalatok is igazolnak –, hogy a feladatellátói szerepeken túl a tényleges előrelépéshez szükség van a közös érdekeken alapuló, projekt-típusú együttműködésekre is, különben a társulás nem életképes:

„Azt gondolom, hogy ott, ahol közös az akarat, a cél, és a résztvevők látják a lehetőségeket, totál mindegy, hogy mit ír elő a jogszabály. Nyilván ahhoz igazodni kell adott esetben. De volt olyan időszak, még a többcélú társulás kialakítása előtt, amikor ugyanúgy együtt dolgoztak és ugyanúgy együtt fejlődtek és nem voltak kötelezve arra, hogy társulási formában lássák el ezt vagy azt a feladatot. Azt gondolom, hogy itt a szemlélet, ami lényeges.... Azok a települések, vagy azok a térségek, ahol csak amiatt fognak össze, vagy amiatt működtetnek valamit, merthogy támogatást kapnak, azok hosszú távon nem tudnak fennmaradni, úgy gondolom. Tehát hogy anélkül is tudni kell, hogy mit akarunk csinálni.” (Kist.1.)

A szentesi kistérségi interjúalany elmondta, hogy az elmúlt EU költségvetési időszakban (2007-2013) lényegében nem valósult meg közös, térségi pályázat. A társulás létét egyértelműen az intézményfenntartáshoz kapcsolódó normatívák tartották fenn, így ezek kiürülésével, egyéb érdekek híján a polgármesterek nem látták értelmét a társulás fenntartásának. Azt is hozzátette, hogy egyes polgármesterek destruktív magatartása is

hozzájárult ehhez. Mindenesetre a szentesi kistérség megszűnésének körülményei is alátámasztják a kisteleki interjúalany fentebb idézett észrevételét: mivel nem volt egyéb, települési határokon túlmutató, közös fejlesztési érdek, megszűnt a szentesi társulás.

Ugyanakkor a régebben megyei szinten is dolgozó, jelenleg magánszférában pályázatiíróként működő interjúalanyunk úgy látja, hogy a társulások képesek voltak és lettek volna projekt szintű együttműködéseké fejlődni:

„Bár szétválasztódik a kapott szerep és a fejlesztés, mégis a kapott szerep ellátásán túl feljebb léptek a társulások a fejlesztések szintjére. Mondjuk más választásuk nem is nagyon volt. Jó helyeken, – mint Szeged, Mórahalom vagy Makó – megbeszélték, hogy mikor milyen fejlesztést szeretnének létrehozni melyik településen, és konszenzus által próbáltak egységesen fellépni a területfejlesztési források elosztásában és később az uniós források elosztásában is. Mondható, hogy ezt nagyon befolyásolta a politika, de mondható azt is, hogy konszenzusos döntések születtek. Ők is mindig tudták, hogy jobb előbb felosztani a forrásokat maguk között, mint versenyezni egymással települések között, társulásokon belül vagy megyén belül. Azt gondolom, ilyen szempontból összeért a területfejlesztés és a kötelező és nem kötelezően feladatok ellátása.” (Szeg.3.)

Meg kell jegyeznünk, hogy a két megközelítés keveredése itt érhető a legjobban tetten. Az interjúalanyok többsége területfejlesztési, vidékfejlesztési aktusként ítélte meg a közszolgáltatásokhoz, intézményfenntartásokhoz kapcsolódó intézmény felújítást vagy eszközbeszerzést is. A pontszerű, intézményi jellegű felújítások, vagy a térségi jellegű kerékpárút vagy szennyvízhálózat fejlesztések is ugyanazon megítélés alá estek, pedig az összetettségük, a források, amelyekből megvalósították ezeket, illetve térségi hatásukat tekintve nem azonos súlyúak.

Úgy tűnik, hogy a Mötv. vonatkozó része a projekt-típusú együttműködéseknek kedvez, amit viszont hátráltat az a tény, hogy nincs olyan állami támogatás mögötte – mint Franciaországban –, amely finanszírozná, ha nem is egy polgármesteri hivataloktól független munkaszervezet, de legalábbis egy önálló munkacsoport felállítását. A munkaszervezet függetlensége révén hatékonyabban végzi a tervezési, valamint a pályázatok előkészítését, menedzselését nem csak a társulás és az önkormányzatok, hanem a civil és a vállalkozói (főként helyi, kis és középvállalkozók) szféra számára is. A munkaszervezet önállóságának és „kvázi” függetlenségének kérdése több esetben is felmerült, főleg a szakmaiság és a leterheltség kapcsán, és lényegében a hódmezővásárhelyi interjúalanyon kívül mindenki úgy gondolta, hogy hátrányára válik a kistérségeknek az önálló munkaszervezet megszüntetése.

„Úgy gondolom, hogy előnyösebb, ha külön van. Előnyösebb a leterheltség miatt. Bejött ez a pályázati világ, és a polgármesterek, a döntéshozók jelentős része nem tudta fölfogni, hogy ez milyen szakértelmet igényel és mekkora munkát jelent, stb. Azt hitték, hogy ez is egy semmi dolog... Nem tudta, sose ismerte el a polgármester, hogy mennyi ember kellene egy projekthez, hány ember tud egyet csinálni, vagy egy ember hány projektet tud. Mindannyian túl voltunk terhelve.” (Mak.1.)

„Olyan előfordult, hogy a székhely település hivatalában neveztek ki valakit, hogy foglalkozzon a társulással. De ez mindig sok problémát okozott, főleg a nagy települések esetében, mivel olyankor az a település, annak a polgármestere rányomta a bélyegét a munkára. Ezért egészségesebbnek tartom a független munkaszervezetet, vagy irodát működtetni.” (Szent.1.)

A kisteleki kistérségben szervezetileg nem is az önálló munkaszervezet léte, hanem a polgármester által létrehozott szűkebb menedzseri körnek volt döntő szerepe a stratégiai térségi tervezésben. A hódmezővásárhelyi kistérségben pedig egy informális fórum segíti az ötletgenerálást és pályázati partnerek minél szélesebb körű feltárását, bevonását. Az interjúalanyok többségénél megfogalmazódott, hogy az informális fórumoknak és a



polgármesterek közötti viszonynak meghatározó jellege van a tervezési és pályázási folyamatokban.

„Ez nem is a kistérségi társulás, hanem a különböző fenntartóknak konzultatív fóruma... Többnyire informális. Nem jogalany, ez csak az érintett fenntartóknak egy közös együttműködése, ami igazából jogi erővel nem köti a feleket, hogy pl.: hozzanak egy határozatot, ami kötelező érvényű lenne a többiekre nézve is. Hanem ez inkább a konzultatív jelleggel, konszenzus alapján tudják egymást erősíteni.”(Hódm.1.)

„Az alulról való beágyazódás megint csak egy érdekes dolog volt, mert ez nagyon sokban függött attól, hogy a települések között hagyományosan milyen kapcsolatok alakultak ki, illetve mondhatjuk azt, hogy a polgármesterek között, hiszen ők találkoztak egymással a tanácsban és az ő habitusuk, kompromisszum készségük sok mindenben befolyásolta a döntéshozást.” (Szent.1.)

(c.) A hatékony feladatellátás és főként (terület)fejlesztés kapcsán vizsgáltuk a területi tervezés és pályázati rendszer összhangját. Egyrészt az interjúalanyok hasznosnak találják a tervezést, mert segíti a valódi igények és lehetőségek feltárását, amivel adott esetben pályázati lehetőségek nélkül is el lehet érni komoly eredményeket:

„Nem minden koncepció végzete a fiókban, mert nekünk például a városfejlesztési koncepciónak az alapját a jóval korábban elkészült városi dokumentum képezte. Mondták azt is, hogy a padlásra gyártunk terveket. De amikor volt egy pályázat, csak aktualizálni kellett. Lehet, hogy háromszor megtervezettünk valamit, és már annyiban volt, mint a felújítás, de volt terv.... A valódi szemléletformáló ötletek –, amelyeket kicsi pénzből meg lehet csinálni és egy koncepció mentén le lehet vezetni, – nem az asztalfióknak készültek.” (Csong.2.)

„Derekegyháza polgármestere írt nekem egyszer arról, mit lehetne tenni annak érdekében, hogy a turizmus változzon valamit, csináltak egy Excel táblát róla. Ezeknek a terveknek öt év múlva háromnegyede megvalósult. Megépült az ifjúsági szálló, megépítette a tavakat, lett kerékpárút, és senkit nem érdekelt, hogy mi van a kormányrendeletben, hány oldalas koncepciót, értékelést kellett volna írni. Csak egy papíron volt meg az egész és mindent kipipáltak, ami elkészült.” (Szent.1.)

Másrészt „haszontalannak” tartják, mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a magasabb szintű tervezési dokumentumokban már nem érhetőek tetten a helyi sajátosságok, amelyek a kistérségek lényegét adják. Ráadásul – ebben szintén minden interjúalany egyetértett – a pályázati kiírások sincsenek összhangban a tényleges kistérségi, helyi szintű igényekkel.

„A pályázat kiíróknak és elbírálóknak fogalma sincs a helyi viszonyokról, illetve nem életségű elvárásaik vannak.... Már nem nagyon kérdezik meg bennünket, hogy mi mit szeretnénk, pedig mi el tudjuk mondani, hogy mi szeretnénk. ...Ott mindig felülről gondolkodnak. Aki itt él, annak alulról kell gondolkodni.” (Kist.1.)

„A területi tervezés gyakorlatilag sehogy sem működik. Országos szinten sem és legyűrűzik mindenhová. Alapvetően az a baj, hogy a tervezés nem számon kérhető, nincs meg a komolysága. Ráadásul, véleményem szerint, minden stratégia annyit ér, amennyi megvalósul belőle. A stratégiáknak nincs meg a tényleges monitoringja. Nem azt mondom, hogy nem létezett. Voltak, vannak kezdetleges próbálkozások. De a stratégiák, koncepciók lényegében nem számon kérhetőek, mert hiába írja be valaki, hogy a következő három évben szennyvíztisztítót akar építeni, ha nincs rá támogatás, nem tud rá forrást szerezni...” (Szent.1.)

„Hiába mondtuk, hogy alulról jövő tervezésnek kellene lennie, ez nem valósult meg igazából. Az alulról és felülről érkező törekvések nem találkoztak, elmosódtak... De a fejlesztési dokumentumok elkészítése, felülvizsgálata, frissítése sem összhangolt a területi szintek között.” (Szeg.3.)

Az egyik szegedi interjúalany rámutat még két érdekes problémára: az egyik a pályázati rendszerben rejlő hibák, másrészt a térségi tervezés és megvalósítást nehezítő bürokratikus rendszer:

„Azt ígérték, hogy egyszerűsödnek a pályázati kiírások, de egy fikarcnyit sem egyszerűsödtek. Annyi történt, hogy a megváltozott a honlap színe... Nem is a pályázatírás része a gond, mert nem az a sok. El kell készülnie az engedélyes terveknek, ki kell írni adott esetben a közbeszerzést.... az eljárás, az elbírálás, az a sok idő. És amit beadtunk, azt szigorúan számon kérik a legvégén.... Nagyon rövid idő áll rendelkezésre egy pályázat előkészítésére és nagyon hosszú idő telik el, amíg a pályázat megvalósítása elkezdődik, aztán a megvalósítására nagyon szűk időt szabnak... A helyzet semmit nem egyszerűsödik, csak bonyolódik.” (Szeg.2.)

Összességében elmondható, hogy a kistérségi léptékű és alapú feladatellátói és fejlesztői tevékenység elengedhetetlen, de szükséges lenne a politikától függetlenebb szakmaiság, az ezt képviselő, biztosító munkaszervezet vagy munkacsoport, és a fenntartását biztosító állami támogatás, valamint a mindennapi települési-politikai-pénzügyi érdekeken túlmutató, közösen megfogalmazott térségi érdekeken nyugvó hosszú távú tervezésre és az ezt megfelelően támogató jogszabályi háttér. Jelenleg Franciaországban önálló szervezeti kereten belül (EPCI) oldották meg ezeket a követelményeket, melynek biztosított a stabil jogszabályi és finanszírozási háttér is, míg Magyarországon a 2011. évi Mőtv. révén lényegében két szervezetrendszerre választotta szét az állam: az egyik a közigazgatási, államigazgatási feladatokat ellátó járáskör hálózata, a másik a jelentős közfunkcióktól és az ezzel együtt járó normatíváktól megfosztott települési társulások rendszere.

## **2. A kistérségi szervezet kialakításának módja és a szervezet stabilitása**

A szervezeti struktúrát, annak megfelelő működését és stabilitását nagymértékben meghatározza a jogszabályi háttér (a.), a polgármesterek hozzáállása (b.), a szakmai hátteret jelentő munkaszervezet (c.) és a finanszírozás rendszere (d.).

(a.) E fejezet elején is láthattuk, hogy a jogszabályi környezetet tekintve öt szakaszra bontható a kistérségi szintű együttműködések kialakulása az eltelt 20 év vonatkozásában. Jelentősebb tartalmi változásokat a 1996. évi területfejlesztési és az azt módosító 1999. évi XCII. törvény, a 2004. évi CVII. többcélú társulásokat létrehozó törvény és a 2011. évi Mőtv. tekinthető. A hódmezővásárhelyi interjúalany kivételével a többinek az volt a véleménye, hogy a szerves fejlődést és beágyazódást megzavarta, megakasztotta a vonatkozó jogszabályok gyakori változása.

„Sose hagyják békén, ha valami elindul. Egy évig jól működik, aztán a következő évben vagy kihúzzák alóla a szőnyeget, vagy felfordítják az egészet. Vagy a benne lévő funkciókat másfajta logika szerint szervezik át... Elvileg szervesen fejlődne, meg jó dolgok jönnének ki belőle – meg be is tudna ágyazódni –, ha nem lenne folyvást bolygatva.” (Mór.1.)

A 2004-2011 közötti időszakot minden interjúalany a többcélú társulások virágkoraként értékelte, mivel lehetővé vált a rendszer stabil kiépítése és feladatokkal való feltöltése. Stabilizálódott a társulások által vállalható feladatok köre, a fenntartott intézmények köre, a hozzájuk kapcsolódó foglalkoztatás rendszere, és egyúttal, ahogy már említettük a normatív feladatellátáson túl, pályázatokat is írtak és valósítottak meg a magyar társulások. Az interjúalanyok egyöntetűen úgy értékelték, hogy költséghatékonyabb és szakmailag is jól működő rendszer épült ki, ami képes lett volna a tovább fejlődésre. Ezen vélemény fényében izgalmas PÁLNÉ KOVÁCS I. azon észrevétele, hogy „az egységes méretű, tartalmú, rögzített határokkal rendelkező, és minden funkciót magába foglaló társulásba szervezett kistérség

vegytiszta ideája nem tűnik reálisnak. Ez nem jelenti azt, hogy nem lehet formai értelemben megvalósítani. Széles körben alkalmazott gyakorlat, hogy létrejön a szervezeti keret, majd lassan feltöltődik feladatokkal, forrásokkal anélkül, hogy teljes egészében kiváltaná a korábbi, jogelőd szervezetek funkcióit. Ami kétséges, hogy az ilyen módon, folytonos kompromisszumok útján formálódó rendszer végeredménye jobb lesz-e annál az állapotnál, amelyből kiindult?” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008, p. 189.). Bár sok esetben már korábban megalakult kistérségi szerveződésekre, társulásokra alapozva születtek meg a magyar többcélú települési társulások, de jogszabályi értelemben 2004-2011 között a formailag létrehozott és utólag konkrét feladatokkal feltöltődő modell érvényesült<sup>83</sup>, míg a franciáknál alulról kezdeményezett különféle szervezeti formák révén kirajzolódó modellre építkezett az állami törekvés, létrehozva a településközi közösségek főbb típusait (úgy mint: CC, CA, CU, métropole). Ugyanakkor mindkettő megítélésakor a helyi szakemberek és az önkormányzatok véleménye az, hogy jobb lett a feladatellátások és a pályázati lehetőségek kihasználhatósága a partnerségnek köszönhetően. Véleményem szerint a vegytiszta ideál irreális elsősorban nem a rendszer felépítésében, vagy jogi hátterében gyökerezik, hanem a hatalmi és a politikai érdekekben, és a többé-kevésbé nyilvánvaló paternalizmus és korrupció megszgyén.

(b.) Korábban is említettük, hogy lényeges a polgármesterek személye: befolyásolják a települések közötti kapcsolatokat, a társulási kedvet, a társulás működését. Személyük, habitusuk, politikai színezetük, együttműködésre való hajlandóságuk társulásra gyakorolt hatása egyértelműen megjelenik a francia szakanyagokban és a korábbi magyar kutatásokban is (pl.: DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. 2004, DESJARDINS, X. 2006, DEFFIGIER, C. 2007, COUSSY, F. 2010, G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, CSATÁRI B. 2002, NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005), és az interjúkban is.

„Azt el kell, hogy mondjam, hogy példa értékű a kistérségben a települési önkormányzatok közötti együttműködés, gyakorlatilag a polgármesterek közötti együttműködés.” (Kist.1.)

„Nagyon sok függött attól, hogy a települések között hagyományosan milyen kapcsolatok alakultak ki, illetve mondhatjuk azt, hogy a polgármesterek között, hiszen ők találkoztak egymással a tanácsban és az ő habitusuk, kompromisszum készségük sok mindenben befolyásolta a döntéshozást.” (Szent.1.)

Egyúttal hatással vannak arra is, hogy milyen formában és kik (hozzáértő szakemberek és/vagy káderek) látják el a munkaszervezeti feladatokat.

(c.) A munkaszervezet kapcsán –, mint már az első elemzési szempontnál is kitértem rá –, a vásárhelyin kívül, minden interjúalany úgy látta, hogy egy munkaszervezet vagy munkacsoport léte a biztosítéka a hatékony és szakmailag is megfelelő feladatellátásnak. Erre a helyileg is elkülönülő vagy a polgármesteri hivatalon belül, de önálló „szakcsoportként” működő szervezeti egységet találják a legmegfelelőbbnek, melynek feladatai csakis a társulás ügyeire, tevékenységeire vonatkozik. Ez a vélemény jelenik meg többek között a korábbi MTA RKK (CSATÁRI B. 2002) vagy az IDEA csoport (NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005) kutatásaiban is. A polgármester hivatalán belüli szervezeti megoldást egyértelműen a költségtakarékosság támasztja alá. Ugyanakkor az önálló szervezetenként, szervezeti egységként hatékonyabba lehet biztosítani, hogy a kistérségi és ne a helyi érdekek érvényesüljenek, valamint az irányítási, a vezetési, a felelősségi viszonyok egyértelműbbek, továbbá a költségek megosztása és átláthatósága is (BEKÉNYI J.–BARABÁS Z. et al. 2005).

<sup>83</sup> vagyis a törvény által engedélyezett összes feladatot bevették a társulási megállapodásba és SZMSZ-be, de csak az idő múlásával, a források elérhetővé válásával fokozatosan vállalták fel őket.

Franciaországban a társulás feladatait ellátó munkaszervezet elválik intézményileg is az önkormányzatoktól, polgármesteri hivataloktól, melynek háttérében jelen vannak az IDEA kutatásban megfogalmazott előnyök is. Egyúttal jelentős szerepe van annak, hogy az állam az EPCI szervezeti és intézményi forma kötelezővé tételével, működési támogatással (DGF) és egyéb ösztönzőkkel (pl.: önálló adókievítés jogával) is támogatja ezek működését és feladatellátását. A szakmai függetlenség persze ezek ellenére nem mindig egyértelmű Franciaországban sem. Egy jelentős gazdasági súllyal bíró város jelenléte, vagy jelentős városi térrel bíró társulások esetében is megjelenik a nagyobb befolyással bíró települések polgármestereinek a hatása vagy éppen az eltérő politikai színezetéből fakadó ellentétek okozta nehézségek. Mindenesetre ezek közel sem jelennek meg olyan erős hatással a társulások működésére, mint Magyarországon. Ennek oka részben szerintem a már említett jogszabályi háttérnek köszönhető, illetve annak, hogy az önkéntes alapon, közös érdekek megfogalmazásán alapuló demokratikus együttműködések jóval nagyobb hagyományra és kultúrára tekintenek vissza, mint Magyarországon.

(d.) A finanszírozás mondhatni a legmeghatározóbb eleme az együttműködéseknek nem csak az interjúk, de más elemzések szerint is (G. FEKETE É.–BODOLAI É. 1995, CSATÁRI B. 1995, PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995, CSEFKÓ F. 1995, CSATÁRI B. 2002, NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005). Részben a politikai ellentét, részben pedig a feladatkvonásból származó jelentős forrásvesztés járult hozzá például a csongrádi társulás átalakulásához, valamint a szentesi társulás felbomlásához. PÁLNÉ KOVÁCS I. joggal teszi fel a kérdést: „Vajon pénzügyi ösztönzők hiányában milyen lenne a társulási kedv?” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008, p. 189.) „...Vajon a társulások azokat a feladatokat látják-e el közösen, amelyek ebben a léptékben szervezhetőek meg optimálisan, vagy inkább arról van szó, hogy az önálló feladatellátásra épülő autonómiát és autarkiát lényegében megőrizve, pusztán látszat közösködés ürügyén próbálnak pluszforrásokhoz jutni” (Somlyódiné 2003b in: PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008, p. 189.). Mindkét felvetés jogos, és amíg az önkormányzatok a feladatellátáshoz kapcsolódó identitászavarral és forráshiánnyal küzdenek, addig valóban a látszat közösködés keretében plusz forrásokhoz való jutás csak az összetartó erő, és alapvetően egy visszaosztó rendszer a jellemző. Ez a probléma a francia társulásoknál is megfogalmazódik, ahol az ilyen jellegű társulásokat „üres kagylónak” (*coquille vide*) nevezik. A térségi szinten megfogalmazódó közös érdekek, hosszú távú stratégiai gondolkodás és a kapcsolódó tervezési tevékenység segítik a szűk látásmódon túllépő szemléletmódnak és gondolkodásmód kialakulását.

Míg a francia rendszert stabilizáló, megerősítő törekvések jellemzik, addig a magyar viszonyok között bekövetkező legutóbbi változás komoly bizonytalanságokat és ellenérzéseket szültek az interjúalanyok között, kivéve a vásárhelyi esetében, ahol a kistérségi munkaszervezeti feladatellátás teljesen belesimult a polgármesteri hivatal munkájába és szervezetrendszerébe.

A Mötv. társulásokra vonatkozó része – elsősorban – nem azért váltott ki heves érzelmeket az interjúalanyokból, mert megélhetésükben okozott nehézségeket, hanem egyöntetűen egy jól működő rendszer logikátlan felborítását látják ebben a jogszabályi aktusban. Egy interjúalany kivételével (Hódm.1.), mindegyik visszalépésként értékelte a Mötv. települési társulásokra vonatkozó részét. Úgy ítélik meg, hogy egyfajta központosítás történt, mind a tervezés, mind a közfunkciók ellátásának a területén. Véleményük szerint emiatt nagy valószínűséggel romlani fog a feladatellátás minősége és szakmai színvonala, a települési és térségi fejlesztések lehetőségei beszűkülnek (alapvetően a pályázati önrész biztosításának nehézségei

miatt), és a makói interjúalany szerint a kreatív stratégiai programalkotás is várhatóan megszűnik (az önálló munkaszervezet megszűnte és a társulás feladataival is megbízott hivatalnokok túlterheltsége miatt). Fontos megjegyezni, hogy minden interjúalanyt tovább foglalkoztatnak vagy az önkormányzatnál vagy a társulásnál vagy más szervezetnél, kivéve egyet, aki maga mondott fel, mert elege lett a túlterhelésből.

Ugyanakkor biztatónak látom, hogy az interjúzásba bevont társulások közül csak egy szűnt meg. Az interjúalanyok többsége megjegyezte, hogy a társulások működését jelentős mértékbe meghatározzák majd a következő EU költségvetési időszakban elérhető források. Egyetérték a kisteleki interjúalany véleményével:

„A többcélú társulásoktól ugye elvontak feladatot, meg normatívát, tehát fél lábon maradt. A járásokhoz áttették az államigazgatási feladatokat, de az is csak fél lábon van, mert az államigazgatáson kívül, meg a klasszikus közigazgatáson kívül más lehetősége nincsen. Azt gondolom, hogy ez a kettő valójában jól tudna együtt működni, ha meglenne a megfelelő jogszabályi háttér, feltételek és támogatás... Jelenleg a járások annyira a kormányhivatal részeként működnek, hogy abszolút semmilyen lehetőségünk nincs arra, hogy valami együttműködést, szervezeti keretek között történő együttműködés létrejöjjön. Az, hogy mi most elintézzük meg beszéljük, az a jó kapcsolatunkon múlik, de azért ennek nem árt, hogyha van ilyen támogató, vagy legalábbis szervezeti kereteit meghatározó iránymutatás. Hogy ennek lehet-e törvényi keretet adni? Nem tudom, de az okosok biztos kitalálnák, hogyha tudnák,...” (Kist.1.)

### **3. A vidék és a vidékfejlesztés „alapproblémáinak” megjelenése**

A környezet- és a természetvédelem, a mezőgazdaság, a vidék-gazdaság, a turizmus, a település- és az infrastruktúrafejlesztés, az elérhetőség, a szegénység és egyéb szociális problémák, stb. lényegében minden társulási megállapodásban szerepelnek, még sem tudtak interjúalanyaink átfogóan ezekről beszámolni. Az interjúk során konkrét kérdéseket tettem fel ezekre vonatkozóan, sőt példákkal igyekeztem motiválni az alanyokat, de igen sematikus válaszokat kaptam. A közszolgáltatásokhoz és a közfeladatokhoz kapcsolódó fenntartások és fejlesztések jelentek meg döntő hangsúllyal, amelyek jellegüket tekintve általában pontszerűek. A hálózati jellegű fejlesztések kapcsán elsősorban a környezet- és a természetvédelmi pályázatokat említették meg az interjúalanyok, főként az ivóvíz- és a szennyvízhálózat kiépítését, a kerékpárút-hálózat és a tömegközlekedés fejlesztését. A természetvédelemhez kapcsolódóan még a belvízelvezető rendszer kiépítése, illetve a Tiszához kapcsolódó tájrendezés és gátfelújítás került megfogalmazásra.

A helyi piacok fejlesztésére csak a csongrádi és a hódmezővásárhelyi alanyunk tett utalást, melyek kapcsán kiderült, hogy alapvetően Leader keretében megvalósuló projektekről van szó. Több interjúalany is a Leader-t említette meg a vidékfejlesztések kapcsán, hozzátéve hogy nem tekintik jelentős forrásnak, ráadásul a pályázati rendszere nehézkes és hosszú az átfutási idő.

A szociális problémákhoz és oktatáshoz kapcsolódó pályázatok megvalósítása a kisteleki társulásnál kapott jelentős hangsúlyt.

A turizmusfejlesztés kapcsán több interjúalany is arra panaszkodott, hogy az ígéretek ellenére nem voltak érdemi pályázati kiírások. A kisteleki interjúalany azt is hozzá tette, hogy az érdemi turizmusfejlesztést komplex módon kellene megközelíteni:

„Azt gondolom, hogy először olyan nagy projektet kell megvalósítani, amelynek mondjuk egy önkormányzat vagy egyesület, vagy egy társulás a gazdája, és megvalósítjuk a turizmusfejlesztéshez szükséges ismeretek, tudások elsajátítását. Vagyis egyrészt falusi turizmusra oktatjuk a népet, aztán olyan sémákat alakítsunk nekik ki előre, amiben mondjuk el tudnak indulni és utána már a saját maguk képére tudják formálni. Ki tudjunk alakítani egy olyan mintaprojektet, ahol meg tudjuk mutatni, hogy ezt hogy kell csinálni, vagy hogyan érdemes csinálni, ami utána továbbgondolásra

bíztatja a résztvevőket. De ezt nem az egyes egyedi ember fogja először megtenni, legalábbis itt nálunk nem, hanem egy szervezeti keretek között kellene kialakítani és hogyha ez megvan, akkor utána már azok az emberek, akik ebben utána tudnának tevékenykedni, azok már egyedileg is tudnak ehhez kapcsolódni például saját pályázatokkal. De nem volt sosem olyan projekt vagy pályázat, amiben ez így komplexen meg lehetett volna valósítani. Általában nagyon alacsony volt a támogatás intenzitása és ezért ezt nem tudtuk bevállalni. Tehát önerőt nem tudtunk hozzátenni. Turisztikai desztinációs projekten is indultunk, de az sem volt túl hatékony.” (Kist.1.)

Az volt a tapasztalatom, hogy ez a kérdéskör nem volt magától értetődő az interjúalanyok számára. A beszélgetések során egyértelműen kiderült, hogy az interjúalanyok – kivéve a kistérségi, a mórakalmi és a szentesi – nem tudták érdemben értelmezni maguk számára a terület- és a vidékfejlesztés fogalmát, illetőleg a társulásaik alföldi mivolta miatt alapvetően vidékinek tekintik magukat, így minden itt zajló feladatellátó és fejlesztő tevékenységet is automatikusan vidékfejlesztőinek, területfejlesztőinek értékelték. Így a közfeladatok, a közszolgáltatások ellátását és fejlesztését is annak tekintették, és a beszélgetés során is erre helyeződött a hangsúly és ennek keretéből nem tudtak kilépni.

A francia rendszer a szemléletmódban tér el, sokkal nyilvánvalóbban jelenik meg a szabályozásban is, és a pályázati rendszerben a vidékhez kapcsolódó alaproblémáknak a köre, amit a LDTR törvény és a BIGNON, J. és PEIRO, G. (2012) jelentés is kiválóan fémjelez.

#### ***4. Társadalmi beágyazottság, társadalmi részvétel***

Az interjúk során összhang volt a tekintetben, hogy a helyi társadalomban nem ivódott be a kistérség fogalma, habár már „van fogalmuk” róla. Az is nyilvánvalóvá vált számomra, hogy a legtöbb társulás csak a pályázatokban kötelezően előírt tájékoztatásnak tesz eleget, de nincs érdemi kommunikáció a helyi lakosok felé a társulásról. Ennek okai csak látens módon fogalmazódtak meg: pénz igényes, nincs felelőse, nincs rá valódi társadalmi igény. A szentesi válaszó szerint oka az is, hogy mint egy települések feletti szervezetként nem csak a lakosoktól, de a hivatali dolgozóktól is eltávolodott intézményként működött a társulás:

„A társulás szerepe sem az önkormányzatoknál, sem az embereknél nem tudatosult igazán. Olyan volt, mintha létrehoztak volna egy szervezetet, amit rögtön maguk fölé is emeltek. Ez olyan, mint egy királyválasztás. Megválasztjuk királynak, onnantól kezdve ő fölöttünk áll. Annak ellenére, hogy egy közös, önkéntes társulás volt, a saját céljaikat kellett volna szolgálnia, mégis sok esetben úgy beszéltek róla, mint egy felettük álló, hivatali, állami intézmény, ahová ezt vagy azt be kell küldeni.” (Szent.1.)

Egyedül a kisteleki társulás kapcsán fogalmazódott meg, hogy van kistérségi tudat és a társulás beágyazódott, ami a lakosok felé folytatott aktív kommunikációnak volt köszönhető:

„Nálunk maximálisan, ... például időszakosan hírlevelet adtunk ki, amibe elmondtuk, hogy mit csinálunk, milyen lehetőségek vannak, és hova forduljanak. Volt külön hírlevél a gazdasági élet szereplőinek, a vállalkozásoknak, és külön egy kiadvány a lakosság számára, amit az önkormányzattal közösen adtunk ki rendszeresen. Úgyhogy nagyon jól tudták, hogy milyen területtel nagyjából melyik szervezethez kell fordulni.” (Kist.1.)

A társadalmi részvétel kérdése fel sem merült, annyira nem jellemző. Az interjúalanyok egyöntetűen alacsony mértékűnek ítélték civil szervezetek aktivitását is. A lakosok és a civil szervezetek is jellemzően azon projektek esetében aktívak, amelyek közvetlenül érinti őket.

Az IDEA csoport keretében végzett kutatás több olyan okát is feltárta az alacsony társadalmi részvételnek, amiről úgy gondolom manapság is igaz. Az elemzés az okok három csoportját nevezi meg: egyrészt a civil szervezetek nincsenek meggyőződve a társulások közvetlen hasznáról (1), számos településen ugyan formailag sok a civil szervezet, de többségük nem

fejt ki érdemi tevékenységet, vagy tevékenységük „beszűkül”(2). Az okok harmadik csoportjába pedig többek között megfogalmazzák, hogy:

- „a települések nagy részében az ehhez szükséges pénz, szabadidő, anyagi jólét, igény, hagyomány hiányában nem tudott kiépülni, illetve nem képes működni a civil társadalom;
- a működő szerveződések egyáltalán nem vagy csak mérsékelt érdeklődést mutatnak a közélet iránt, befelé fordulnak;
- az önkormányzati testületi üléseken való részvétel lehetőségével alig élnek, legfeljebb az őket érintő támogatások elbírálásakor;
- a képviselők gyakran maguk sem kívánnak mást bevonni a döntéshozatalba, vagy a döntéshozatal elhúzódásától, az egyeztetés nehézségeitől tartanak;
- nagyobb településeken a meglehetősen magas számú civil szerveződéssel nem egyszerű a folyamatos kapcsolatot tartani, a sokféle érdeket, törekvést, elképzelést figyelembe venni” (BEKÉNYI J.–BARABÁS Z. et al. 2005).

Franciaországban is sokszor panaszkodnak a társadalmi részvétel gyér mivoltára, amit különféle kiadványokkal, médiumban való megjelenéssel próbálnak ösztönözni, és ilyen téren aktívabbak is, mint a magyar társulások. A francia kérdőíves kutatások is megerősítik<sup>84</sup>, hogy a francia lakosok kistérségi tudata erősebb, bár a társulási tanács elnökének nevével már nem feltétlenül vannak tisztában, és közvetlenebb ott is a kötődés a megyei sinthez. Azzal, hogy közvetlenné tették a társulási tanácsok tagjainak megválasztását, úgy vélik komoly lépést tettek a társadalmi részvétel erősítésére.

### **5. A város-vidék kapcsolatok és együttműködés megítélése**

Mindkét ország szakirodalmában megjelenik az a félelem, hogy a központi települések, városok, mivel jelentősebb gazdasággal és bevételekkel bírnak, „veszélyeztetik” a kisebb települések önállóságát, érdekérvényesítési képességeit a települési társulásokban (pl.: DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. 2004, DESJARDINS, X. 2006, DEFFIGIER, C. 2007, G. FEKETE É – BODOLAI É. 1995, CSATÁRI B. 2002, NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005)

A város-vidék ellentét vagy legalábbis érdekféltés, félelem viszont nem jelent meg eklatánsan az interjúk során. Az is igaz, hogy mindegyik alany a társulások központi településéhez kötődik. Így ennek a szempontnak a hitelesebb vizsgálatára érdemes lett volna például a községek polgármestereit is megkérdezni. Bizonyos értelemben kvázi természetesnek is vélték egyes interjúalanyok a városok központi szerepét, amit viszont nem feltétlenül kell város-vidék ellentétként kezelni. A megkérdezettek szerint a társulással együtt járó (főként pénzügyi és pályázati) előnyök, illetve a jogszabályozás által megszabott döntéshozási szabályok ellensúlyozták a városok esetleges túlsúlyát, illetve egyébként is a konszenzusra és az egyensúlyra való törekvés volt a jellemző, mely kapcsán természetesen újból előjött a polgármesterek személye és az egymás közötti kapcsolat fontossága.

Az állam a jog eszközeivel mind két országban igyekezett ellensúlyozni a városok túlsúlyát a társulásokban, például a döntéshozatali folyamatok szabályozásával, valamint Franciaország esetében az önálló munkaszervezetek is szolgálják ezt.

<sup>84</sup> <http://www.ifop.com/media/poll/intercommunalite%20C3%A9.pdf> (2006)  
[http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite\\_v3.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite_v3.pdf) (2007)  
<http://www.adcf.org/files/Sondage2008.pdf> (2008)  
[http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study_file.pdf) (2013)



## **6. A kistérségi társulások eredményességének megítélése**

Az interjúalanyok egyértelműen eredményesnek, sőt sikeresnek ítélik meg a többcélú kistérségi társulások 2004-2011 közötti történetét. Az előbbi pontokban taglaltak alapján is érzékelhető, hogy hatékonyak, bejáratottnak tekintették az így kialakult feladatellátást és intézményrendszert, sőt némelyikük szerint túl is lépték ezeket a szerepeket. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a közigazgatási, közszolgáltatói szemléletmód uralta a társulásokat (érthető módon a törvénynek megfelelő feladat ellátás miatt), a megvalósuló pályázatok is inkább ehhez kapcsolódtak, és a terület- és vidékfejlesztői, integrált, térségi szemléletű, mondhatni holisztikus szemléletmód nem érvényesült. A feladatok és a normatívák jelentős leépülésével kérdésessé is vált a létük, és ugyan hivatalosan csak egy szűnt meg, a többi is valójában a kivárássra rendezkedett be, és egyelőre csak formálisan léteznek. A társulási hajlam ugyan jelentős mértékű volt a forrásoknak köszönhetően, de kérdés az, hogy az elmúlt közel egy évtized elegendő volt-e ahhoz, hogy a társulás, az együttműködés kultúráját megerősítse és formálja, átformálja az érdekelték gondolkodás módját, elhozva azt a felismerést, amit a kistérségi interjúalanyunk is megfogalmazott:

„...ott, ahol közös az akarat, meg a cél, és a résztvevők látják a lehetőségeket, totál mindegy, hogy mit ír elő a jogszabály, ...Úgyhogy én azt gondolom, hogy itt a szemlélet, ami lényeges .... Azok a települések, vagy azok a térségek, ahol csak amiatt fognak össze, vagy amiatt működtetnek valamit, mert támogatást kapnak, azok hosszú távon nem tudnak fennmaradni, úgy gondolom. Tehát anélkül is tudni kell, hogy mit akarunk csinálni.” (Kist.1.)

### **6.4. A francia és a magyar kistérségi települési társulások hasonlóságai és különbségei**

Az elkövetkezendőkben az interjúk és a szakirodalom alapján összehasonlítom a francia és a magyar települési együttműködések. Először az interjúkhoz is használt elemzési szempontrendszer szerint összegzem a legjellemzőbb hasonlóságokat és különbségeket a két nemzet települési társulásai között, figyelembe véve azt, hogy a magyar esetében elsősorban az elmúlt időszak (2004-2013) alapján tudom megtenni ezt, néhány utalással a Mötv. révén bekövetkezett és várhatóan bekövetkező változásokra (9. táblázat).

Majd ezt követően azt veszem sorra, hogy a társulások működését milyen főbb tényezők segítik, illetve gátolják. Ennek számbavételéhez magyar oldalról segítségül hívtam korábban készült elemző kutatásokat is, mint G. FEKETE É.–BODOLAI É. (1995) és PAP N. (2007) tanulmánykötetei, a 2002-ben készült MTA RKK kutatás (CSATÁRI B. 2002), 2005-ben az IDEA csoport által végzett kutatás (NÉMETH J.–KÁDÁR K. 2005) és CSEFKÓ F. (2007) tanulmánya. Így a magyar oszlopban szereplő megállapítások között van olyan, ami az interjúkban nem jelent meg és van olyan jellemző is, ami mára már nem jellemző vagy éppen újra aktualitást nyert (10. táblázat).

A fejezet végén kísérletet teszek arra, hogy felvázoljam a magyar többcélú társulások lehetséges jövőképeit.

A 9. táblázatban foglaltam össze francia- és a magyarországi települési együttműködések szervezeti és működési kereteit jellemző legfőbb hasonlóságokat és különbségeket. Mind két országban fontos a gazdaságos működési méret problémája, melynek meghatározásában döntő a közfunkciók ellátásának hatékonysági és gazdaságossági követelménye. Ugyanakkor az is egyértelművé a vált a kialakítási folyamatok során, hogy a gazdaságossági szempontokon túl figyelembe kell venni a történelmi kapcsolatokat, az

infrastruktúrából és a földrajzi tényezőkből adódó sajátosságokat és nem utolsósorban a lakossági térmozgásokat. Mindkét ország esetében törekedtek az ország területének teljes lefedettségére és az átfedések elkerülésére, mindezt úgy, hogy a folyamat a települések önkéntességére épüljön. Míg a francia társulások kialakításánál egyértelmű a civil, a szakmai, az önkormányzati és az állami szféra közötti aktív kommunikáció, addig a magyar esetében ez esetlegesen tűnik, főleg 2004 előtt – gondoljunk csak a finanszírozás bizonytalanságára és a jogszabályi háttér hiányosságaira -, majd a 2004-’11-es időszakban erőteljes felülről jövő irányítás jellemző alapvetően a biztos finanszírozási háttér megteremtésével.

A francia joganyagokban megjelenő a társulásokra (EPCI-k) meghatározására vonatkozó optimális és egyúttal területi koherenciával rendelkező területméret meghatározásánál figyelembe kell venni<sup>85</sup>:

- folyamatos, enklávénélküli területet kell alkotniuk;
- alkalmas legyen az átadott feladatok ellátására;
- megfeleljen a térbeli, a gazdasági koherencia, valamint a pénzügyi és társadalmi szolidaritás igényeinek.

Tehát megjelenik a már említett két szemléletmód: egyrészt a felülről indukált feladatellátói, közszolgáltatói szerep betöltése, valamint az alulról megfogalmazott igények szerinti projekt jellegű fejlesztések vállalása, de a törvényi keretek figyelembe vételével nem köti statisztikai keretekhez a társulások méretét, és a prefektusok révén jogi és „pedagógiai” segítséget nyújt azok kialakításához (KERNEIS, M. 2009). Magyarországon erőteljesebben érvényesült a statisztikai keretek figyelembe vétele, a felülről való irányítás.

A működés jellegét tekintve mindkét állam társulásainak meghatározó feladatai közé tartoznak, tartoztak a közszolgáltatások és közfunkciók biztosítása. A magyar társulások esetében a kialakulásuk kezdetén – az 1990-es években – jelentős szerepet kaptak a projekt-típusú, térségfejlesztési együttműködések is, majd a 2004. évi törvénykezési folyamatok révén egyértelműen a közfunkciók ellátására helyeződött a hangsúly. A projekt jellegű, térségi szintű terület- és vidékfejlesztési feladatok sokkal eklatánsabban vannak jelen a francia társulások esetében, amit több tényező is támogat:

- a polgármesteri hivataloktól független, önálló, állami támogatásból finanszírozott munkaszervezetek kialakítása;
- a közösen megfogalmazott közös érdekek szélesebb köre;
- a társulások részvételi lehetősége a területükénél nagyobb tájegységi alapú (a projekt terület fogalmán alapuló) fejlesztésekben;
- a működő területi tervezés rendszere, amely plusz pályázati források megszerzését is lehetővé teszi (pl.: a projekt szerződések kapcsán).

Ez utóbbi kapcsán egyértelmű, hogy a magyarországi gyakorlattal szemben a francia területi tervezés rendszere jól kiépült (intézményi, jogi, finanszírozási szempontból is), az elvégzett feladatok számonkérhetők, az egyes területi szintek tervdokumentumai egymásra épülők, és összhangban vannak a pályáztatási rendszerrel is.

A kistérségi szervezet kialakítása és működési stabilitása tekintetében mindkét ország vidéki szakértői megfogalmazták, hogy állami szinten a jogszabályi és finanszírozási háttér

<sup>85</sup>[Circulaire NOR INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/cir_05072001.pdf) relative aux compétences des EPCI - Mise en oeuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/cir\\_05072001.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/cir_05072001.pdf) (letöltve: 2014. május 14.)

stabilitásának a megteremtése fontos, míg helyi szinten pedig a megfelelő szakmaiságot biztosító munkaszervezet léte és a polgármesterek kedvező hozzáállása.

Magyarországon a rendszerváltást követően gyakran változott a települési társulásokra vonatkozó jogszabályi háttér. Úgy tűnt, hogy a 2004. évi többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó törvénnyel stabilizálódott a kistérségi szintű együttműködések feladat- és hatásköre, bár szervezeti párhuzamosságok keletkeztek, ami feltételezte a működési redundanciát. Az interjúk során úgy tűnt, hogy egy jól működő feladatellátói és közszolgáltatói szervezetrendszer jött létre, ám benyomásunk szerint a terület- és vidékfejlesztési feladatok nem jelentek meg kellő hangsúllyal. A 2011. évi Mötv.-nyel a jogalkotók rendezték és egyszerűsítették a települési együttműködések jogi háttérét. A törvény lehetőséget teremt ugyan az alulról jövő társulások „újboldi” megjelenésének, ám egy stabil, működést finanszírozó (állami) támogatás nélkül, ez nem biztos, hogy meg fog valósulni, illetve az erősebb gazdasági (tehát pénzügyi) háttérrel bíró önkormányzatok (mint gesztor települések) eluralhatják a rendszert.

A társadalmi-közösségi részvétel tekintetében mindkét ország szakértői úgy látják, hogy az sajnos alacsony mértékű, és alapvetően azon ügyekben jellemző, ami közvetlenül érinti az adott lakosokat és/vagy civil szerveződéseket. A magyarországi többcélú települési társulások tevékenységeit illetően az általuk folytatott kommunikációra szinte csak a pályázatokban előírt kötelező formulák a jellemzőek. A francia települési közösségek viszont rendszeresen jelentetnek meg kiadványokat, illetve szerepelnek a többi helyi médiában (helyi rádió, televízió, internetes felületek, hirdetmények a polgármesteri hivatalok tábláin, stb.). A társadalmi beágyazottság egyértelműen jobb a francia települési közösségek esetében, amiben további jelentős előrelépésnek tartják azt, hogy 2014-ben közvetlen választás útján kerültek be a képviselők a települési közösségek tanácsaiba.

Mindkét országban a város-vidék kapcsolatok megítélésében jellemző a központi (városi) település politikai-hatalmi dominanciájától való félelem, amit jogszabályi szinten mindkét országban megfelelően kezelt az állam, de helyi szinten ebben az esetben is egyértelműen a helyi vezetők szerepe, hozzáállása a döntő fontosságú. A francia települési közösségek munkáját nagyban támogatja az, hogy komoly múlttal rendelkeznek az együttműködési kultúra és hagyományok terén.

Az előző szempontokat tekintve is egyértelműen kirajzolódik, hogy a kistérségi szintű települési együttműködések, mindkét ország szakemberei eredményes és hasznos szervezéseknek tekintik, amelyek fejlődésük útján nem pusztán a közfeladatok és – szolgáltatások ellátására, megszervezésére alkalmasak, de projekt-típusú, térségfejlesztési tevékenységeket is képesek felvállalni egy megfelelő, támogató jellegű, jogszabályi, finanszírozási és szakmai háttérrel.

9. táblázat: *A magyar többcélú települési társulások és francia települések közötti hasonlóságok és különbségek*

Elemzési szempontok	Magyar többcélú települési társulások	Francia települési közösségek
1. A kistérségi alapú feladatellátás és fejlesztési tevékenység megítélése	2004-’11 alapvetően közfunkciók, közszolgáltatások költségvetésként és minőségi ellátása, ezek jelentős részét elvesztette a járási rendszer bevezetésével.	Közfunkciók, közszolgáltatások költségvetésként és minőségi ellátása, ill. a térségi szintű fejlesztési projektek megvalósítása.
a. a gazdaságosnak ítélt terület nagyság	<i>Kistérség:</i> „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.” (2004. évi LXXV. törvény)	EPCI területi méretét meghatározó szempontok <ul style="list-style-type: none"> <li>• folyamatos, enklávénélküli területet kell alkotniuk;</li> <li>• alkalmas legyen az átadott feladatok ellátására;</li> <li>• megfeleljen a térbeli, a gazdasági koherencia, valamint a pénzügyi és társadalmi szolidaritás igényeinek.</li> </ul> Fontos a települések szabad társulásának elve, így a tv. lehetőséget biztosít a kiválásra és átlépésre. Viszont minden településnek tartoznia kell egy EPCI-hez!
	Mindkét ország települési együttműködési kapcsán fontos a gazdaságossági méret, melynek meghatározója a közfunkciók ellátásának hatékonysága és gazdaságossága. Fontos elem viszont a települések önkéntessége és a szolidaritás is.	
b. a működés jellege („csak” közfeladat-ellátói vagy projekt-típusú is, valamint a feladatellátás keretei (támogató tényezők)	Alapvetően közfeladat-ellátó típus, amely egyes esetekben képes volt projekt feladatokat is ellátni. Az interjú alanyok látták a projekt-együttműködés irányba történő továbblépés lehetőségét.	Meghatározó a projekt-típusú együttműködés, főleg a nagyvárosi és az agglomerációs térségi közösségek esetében, a kis- és középtelepülések esetében változatosabb a kép, vannak olyanok, amelyek csak a közfeladat-ellátói típusba tartoznak.
c. a területi tervezés és a pályázati rendszer megítélése	Bár az intézményi, jogi és finanszírozási háttér is kidolgozott, de mégis esetleges, mivel a rendszer <i>nem számon kéri</i> és tervezési és pályázati <i>rendszer nincs összhangban</i> .	A területi tervezés rendszere kiépült (intézményi, jogi, finanszírozási szempontból is), az egyes területi szintek tervdokumentumai <i>egymásra épülnek</i> . A rendszer <i>számon kéri</i> .
2. A kistérségi szervezet kialakításának módja és stabilitása		
a. jogszabályi háttér	Vonatkozó jogszabályok <i>gyakori változása</i> akadályozza a szerves fejlődést és beágyazódást.	<i>Szerves fejlődés</i> eredménye, bár vannak olyan vélemények, hogy nehezen átlátható, bonyolult.
b. polgármesterek hozzáállása	Meghatározó. A társulási hajlandóságuk, tájékozottságuk, politikai színezetük, személyes kapcsolataik mind befolyásolják az együttműködések tartalmát és hatékony működését.	
c. munkaszervezet	2004-2011 (2013) között önálló munkaszervezet vagy munkacsoport a Hivatalon belül. 2011. évi Mőtv. révén az <i>önálló munkaszervezet megszüntetése</i> .	<i>Önálló munkaszervezet</i> , amely EPCI szervezeti forma keretében működik
	Mind két ország szakemberei úgy gondolják, hogy az önálló munkaszervezet megfelelőbb, mivel hatékonyabban lehet biztosítani azt, hogy a kistérségi és ne a helyi érdekek érvényesüljenek, valamint az irányítási, a vezetési, a felelősségi viszonyok egyértelműbbek, továbbá a költségek megosztása és átláthatósága is.	

d. finanszírozás rendszere	2004-2011 időszakban <i>normatívák</i> , ill. tagdíjak és pályázati források. A járási rendszer bevezetésével feladatokat és normatívákat vettek el a társulásoktól.	A tagtelepülések által fizetett tagdíjak, <i>saját adóbevétele</i> , DGF (általános állami működési támogatás) és pályázati források.
3. A vidék és a vidékfejlesztés "alapproblémáinak" megjelenése (kezelése)	Az elmúlt időszakban a közfeladatok, közszolgáltatások ellátására helyeződött a hangsúly és ennek keretéből nem tudtak kilépni a beszélgetés folyamán az interjú alanyok. Inkább pontszerű, települési szintű fejlesztések kerültek szóba, a térségi szintűeknél a környezet- és a természetvédelmi pályázatokat említették, főként az ivóvíz- és a szennyvízhálózat kiépítését, a kerékpárút-hálózat és a tömegközlekedés fejlesztését.	A vidékhez kapcsolódó alapproblémák nyilvánvalóbban jelennek meg a szabályozásban és a pályázati rendszerben is. A térségi szemlélet is jobban érvényesül a projekt szemlélet miatt.
4. Társadalmi beágyazottság, társadalmi részvétel	Az interjúalanyok szerint a helyi társadalomban nem ivódott be a kistérségi tudat, habár már „van fogalmuk” róla. Alacsony mértékűnek ítélték a civil szervezetek aktivitását is. A lakosok és a civil szervezetek is jellemzően azon projektek esetében aktívak, amelyek közvetlenül érinti őket. Egyedül a kistérségben folytattak aktív kommunikációt a társulás tevékenységeiről.	A francia szakemberek szerint sem megfelelő a lakosok és civil szervezetek részvétele. A lakosok és a civil szervezetek is jellemzően azon projektek esetében aktívak, amelyek közvetlenül érinti őket. Viszont a települési közösségek aktívabb kommunikációt folytatnak a helyi társadalom felé, ill. a települési közösségekbe most először 2014-ben közvetlen választás útján kerültek be a képviselők.
5. A város-vidék kapcsolatok és együttműködés megítélése	Bár korábbi kutatások jelezték a kistérségek felelmét a nagyobb települések, városok befolyásától, az interjúkban ez nem jelent meg.	A nagyvárosok túlsúlyától való félelem a francia kutatásokban is megjelent, de a szakemberek szerint a megfelelő szabályozás és az együttműködési kultúra, hagyományok révén sikeresen lehet kezelni ezt a gondot.
6. A kistérségi társulások eredményességének megítélése	Az interjúk eredményesnek ítélték a többcélú települési társulások működését és látták benne a továbbfejlődés lehetőségeit.	A francia tanulmányok alapvető kicsengése is az, hogy a települési közösségek eredményesen látják el a rájuk bízott feladatokat.

(Forrás: saját szerkesztés)

A kistérségi szintű települési társulások a működést támogató és akadályozó tényezők révén is összevethetőek. A magyar kistérségi szervezeteket meghatározó motivációk többsége hasonló, mint a franciáké, de természetesen van néhány különbség az eltérő kulturális, történelmi és jogszabályi háttérből fakadóan (10. táblázat).

Mindkét országban helyi szinten a többlet forrásszerzés (és az alapműködést segítő normatívák) lehetősége, a közfunkciók költséghatékony biztosításának szükségessége, a pályázati lehetőségek jobb kihasználhatósága jelenik meg fő célként, ill. feladatként, valamint a szolgáltatások „helybeni megtartása”, fejlesztése, minőségének javítása. Ugyanakkor a magyarországi települési társulásoknál hangsúlyt kap a gazdaságfejlesztés, a munkahelyteremtés, a meglévő intézmények fenntartása és fejlesztése, az önkormányzatok forrás hiányának ellensúlyozása. A franciaországi települési közösségeknél nagyobb hangsúlyt kap a térségi-táji szemlélet és a fenntarthatóság (pl.: turizmus fejlesztése, az épített örökség védelme, a táj, a környezet megóvása). A magyarországi társulások tervezésében hiányolom azt a fajta francia szemléletmódot, amely a közös érdekek kihordására és a komplex, térségi szemléletre helyezi a hangsúlyt.

A gátló tényezők esetében közös vonás az önállóság megőrzésének igénye, a bizalmatlanság és az információ áramlás hiányából adódó félreértések. Bár ez utóbbi a magyar társulások esetében a 2004-2011 időszakban nem volt jellemző, mivel egyértelműek voltak az együttműködés keretei. Több francia tanulmányban felmerült problémaként, hogy a települési képviselőknek a társulások szabályozására vonatkozó ismeretei hiányosak. A magyarországi társulások esetében az interjúk során úgy tűnt, hogy a polgármesterek és a polgármesteri hivatal illetékes dolgozói is tisztában vannak a társulások jogszabály adta lehetőségeivel (egyedül a szentesi fogalmazott ezzel kapcsolatban szkeptikusan). Az is igaz, hogy a magyar jogszabályi környezet sokkal egyszerűbb, mint a francia.

A szakirodalom alapján a francia társulásoknál és települési lakosoknál szerepel az adónövekedésétől való félelem, ami a magyarnál nem jelenik meg, mivel a társulások nem bírnak az önálló adókiivetés jogával, így nem rendelkeznek önálló adóbevételel sem. Ugyanakkor a hatáskörök és az ezzel együtt járó források csökkenésétől és elvesztésétől való félelem, mind két országnál hangsúlyos, viszont a háttér eltérő. A magyar társulások esetében ez a 2011. évi Mőtv által a társulások szerepét alapjaiban megváltoztató jogi háttérnek köszönhető, ami jelentős bizonytalanságokat idézett elő. A francia társulások kapcsán is megreformálták a társulásokat érintő adó- és támogatási rendszert, de alapjaiban nem bizonytalanították el a munkaszervezetek működési feltételeit.

A lakosok helyi identitás elvesztésétől való félelme lényeges elemként jelenik meg a francia kutatásokban, míg a magyar lakosoknál nem. Nem véletlenül jegyezte meg többek között G. Fekete Éva is a helyi identitás és közösségfejlesztés fontosságát (G.FEKETE É.–BODOLAI É. 1995). Úgy látom, hogy az 1990-es évek folyamán kiépült civil-szakmai háló és tapasztalat tömeg eltűnt, elveszett a többcélú társulások számára, mivel pusztán a közfunkciók ellátására helyeződött a hangsúly. Lényeges elem a továbbélés szempontjából, hogy ezek a tapasztalatok és kapcsolatok újraéleszthetőek-e és felépíthető-e újra az a térségfejlesztő mozgalom, ami az 1990-es években volt jellemző.

Mindkét ország törekszik a költségek mérséklésére és a forrásfelhasználás hatékonyságának növelésére, de eltérő alapokon: Magyarországon egyfajta központosításnak lehetünk tanúi, ahol az állami felügyelet növelésével igyekeznek ezt megteremteni, míg a Franciaországban – éppen ellenkezőleg – a decentralizációt erősítik, melynek keretében több lehetőséget adnak a helyi szinteknek, és az állami szervek pusztán ellenőrző és tanácsadó funkciót látnak el. Persze vannak olyan vélemények is (HOUSER, M. 2009), hogy ez valójában egyfajta re-

centralizáció, ahol az állam a hatalmi rendszerének újraszervezésével (tehát a régiók és növekvő méretű települési társulások rendszerének támogatásával, a települési és megyei önkormányzatok szerepének mérséklésével, és tulajdonképpen áttételesen a megszüntetésére való törekvéssel) igyekszik csökkenteni a helyi képviselők befolyását, számát, valamint az államigazgatás költségeit. Ennek megítélésére azonban nem vállalkozunk, mert ez egy külön fejezetet érdemelne. Az viszont tény, hogy a területi tervezés rendszere hatékonyabb, mivel a jogszabályi háttér számon kérő, és az állami és EU-s források rendszere is ráépül a tervezési dokumentumokra (pl.: állam-régió projektszerződések). Ráadásul a civil, a szakmai/tudományos és az állami szervezetek között érdemi kommunikáció van.



10. táblázat: *A francia és a magyar kistérségi szintű együttműködéseket támogató és gátló tényezők*

		Együttműködést támogató tényezők		Együttműködést gátló tényezők	
Szint		FRANCIA	MAGYAR	FRANCIA	MAGYAR
Települési szint	Helyi vezetők	Lehetőség a befolyás növelésére. Szolgáltatások megtartása, fejlesztése, minőségének javítása. A turizmus fejlesztése és az épített örökség védelme. Állami és EU források megszerzésének lehetősége.	Szolgáltatások megtartása, fejlesztése, minőségének javítása. Intézmények működtetése és fejlesztésének finanszírozása. Pályázati források megszerzése. Infrastruktúra-fejlesztés. Helyi gazdaság fejlesztése (munkahelyteremtés). Érdekképviselő (központi kormányzattal szembeni hatékonyabb fellépés).	Félelem a növekvő adóktól. Félelem a hatáskörök, hatalom és elérhető források csökkenésétől, elvesztésétől. Félelem a jogi kötöttségektől (szabad csatlakozás és kiválás egy közösségből). A szuverenitás elvesztésétől való félelem. A képviselők jogtudatossága nem megfelelő, vagyis nem ismerik jól a vonatkozó jogszabályokat.	Látszólagos önállóság, az önállóság féltése. Múltban gyökerező rossz tapasztalatok. Túlzott leterheltség: sok feladat kevés emberre és kevés forrásra. Információ hiány. Bizalmatlanság a kormányzati döntésekbe és a kormányzattal szemben finanszírozási, jogi háttérrel kapcsolatba hozott döntései kapcsán).
	Lakosok	Igény az ellátás javulására. Igény a szolgáltatások javulására és bővülésére. Igény az életminőség növekedésére.	Munkahelyek, foglalkoztatottság növelése. Igény az ellátás javulására. Igény a szolgáltatások javulására és bővülésére. Igény az életminőség növekedésére.	Félelmek az identitás elvesztésétől. Félelem az adóterhek növekedésétől. Igény az átláthatóságra. A társadalmi részvétel gyengesége.	A lakossági és társadalmi részvétel is gyenge. A civil szervezetek nincsenek meggyőződve annak közvetlen hasznáról, egyes helyeken ugyan formailag sok a civil szervezet, de többségük nem fejt ki érdemi tevékenységet, vagy tevékenységük „beszűkül”. Az okok harmadik csoportjába pedig pl.: - a települések nagy részében az ehhez szükséges pénz, szabadidő, anyagi jólét, igény, hagyomány hiányában nem tudott kiépülni, illetve nem képes működni a civil társadalom; - az önkormányzati testületi üléseken való részvétel lehetőségével alig élnek, legfeljebb az őket érintő támogatások elbírálásakor; - a képviselők gyakran maguk sem kívánnak mást bevonni a döntéshozatalba, vagy a döntéshozatal elhúzódtásától, az egyeztetés nehézségeitől tartanak.

<i>Társulási szint</i>	<p>A meglévő kapcsolati hálózatok (pl.: rokoni, társadalmi, gazdasági, kulturális, stb.).</p> <p>A szolgáltatások biztosítása, bővítése és minőségük fejlesztése.</p> <p>A turizmus fejlesztése és az épített örökség védelme.</p> <p>A táj, a környezet megóvása és az életminőség megóvása, fejlesztése, főleg az elővárosiasodással érintett területeken.</p>	<p>A meglévő kapcsolati hálózatok (pl.: rokoni, társadalmi, gazdasági, kulturális, stb.).</p> <p>Közfeladatok költséghatékony ellátása. Ellátás javítása.</p> <p>Gazdasági potenciál erősítése.</p> <p>Közös térségfejlesztési szándék.</p>	<p>A polgármesterek közötti személyes és pártállásból következő ellentétek.</p> <p>Az bizalom gyengeség.</p> <p>A központi település EPCI-n belüli dominanciájától való félelem.</p> <p>A települési szintről szükséges pénzügyi eszközök (települési hozzájárulások a működéshez) átadásával kapcsolatos problémák.</p>	<p>Információ hiány.</p> <p>Szakmai ismeretek hiánya, saját szakemberek hiánya.</p> <p>Elérhető források korlátozottsága, önerő hiánya.</p> <p>Szemléletbeli korlátok, érdekellentétek, konfliktusok.</p> <p>Székhely vagy központi település befolyásától való félelem.</p> <p>Területi tervezés hiányosságai és a pályázati kiírások esetlegessége.</p> <p>Dokumentálás és adminisztráció nehézkessége.</p> <p>Kistérségi identitás hiánya.</p> <p>Szolidaritás hiánya.</p>
<i>Állami szint</i>	<p>A területi tervezés és forrásfelhasználás hatékonyságának növelése.</p> <p>A korábban létrehozott társulási formák számának csökkentése a költséghatékony és átláthatóság miatt.</p> <p>Az EU tagsághoz kapcsolódó feladatok, kihívások teljesítése: elvek érvényesülése, források hatékony felhasználása, versenyhelyzet javítása a globális versenyben (stb.).</p>	<p>Forrásfelhasználás hatékonyságának növelése. Ne nőjenek a központi kiadások.</p> <p>Az EU tagsághoz kapcsolódó feladatok, kihívások teljesítése: elvek érvényesülése, források hatékony felhasználása, versenyhelyzet javítása a globális versenyben (stb.).</p>	<p>A társulások állami támogatásának folyamatos csökkenése.</p>	<p>Jogszabályok hiányosságai, gyakori változása.</p> <p>Támogatások esetlegessége, csökkenő mértéke (feladat elvételéből adódóan).</p> <p>Civil, szakmai és állami szervezetek közötti párbeszéd hiánya.</p>

(Saját szerkesztés a következő források alapján: G. FEKETE É. –BODOLAI É. 1995, G. FEKETE É. 1999, 2004, CSATÁRI B. 2002, BEKÉNYI J.–BARABÁS Z. et al. 2005, CSEFKÓ F. 2007, PAP N. 2007)

A franciaországi települési társulások egyértelműen eredményesnek tekinthetők a gondolkodásmód, a társulási hajlam, a feladatellátás, a helyi- és térségfejlesztés, (stb.) szempontjaiból, de nem minden felhang nélkül. PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008) is rámutatott arra, és a francia szakemberek is egyetértenek abban, hogy a rendszer forrásfelhasználása, anyagi hatékonysága megkérdőjelezhető, ugyanakkor nem mérhető pusztán közgazdasági mutatókkal. Egyúttal arra is felhívják a figyelmet – például az Attali- és a Balladure-jelentés is –, hogy az közigazgatási rendszer egészét kellene felül vizsgálni, és egyszerűsíteni, nem csak a társulási rendszereket.

Magyarországon a kistérségi társulások rendszerének fejlődési nehézségeit a megkésettységben, a fejletlen demokráciában, az EU intézményrendszerhez való adaptációra jutó idő rövidségében, illetve a gyakori jogszabályi változásokban vélem felfedezni. Franciaországban is jellemző a települési önkormányzati szint szervezeti elaprózottsága és a társulási rendszer önkéntes modellje, ám pont ebből kifolyólag a hatáskörök telepítése és a területi államigazgatási szintek következetes végiggondolása és kiépítése jellemzi, főleg az 1982-es decentralizációs törvények óta. Franciaországban kvázi közigazgatási szintként létezik a települési társulások rendszere, mely önálló szervezeti formával rendelkezik és saját adóbevételei lehetőséggel is. A Magyarországon is ez volt a jellemző. Míg Franciaországban a szerepüket erősítik, addig Magyarországon a 2011. évi Mőtv. rendelkezései révén kérdésessé vált a társulások további léte. A jelenlegi szabályozás a finanszírozási háttérrel jelentősen csökkentette, a korábbi – „kvázi” önálló – szervezeti kereteket pedig megszüntette. Nagy kérdés, hogy elég erősek-e az eddig kialakult magyarországi települési társulási „hagyományok” és azok „együttműködési kultúrája”, hogy a kinevelt szakember gárda segítségével újra tudjanak éledni a következő EU költségvetési időszakban.

Az is világosan látható, hogy a települési társulásoknak más szerepei és lehetőségei vannak egy nagyvárosi és egy vidéki térség esetében. A nagyvárosi esetében egyfajta új irányítási rendszerről is beszélhetünk, ahol kezelni kell a városi térre nehezedő nyomást, és lehetőség nyílik valódi nagyszabású projektek megvalósítására, tehát nagy volumenű területfejlesztési akciók megvalósítására. A vidéki térségekben sok esetben a meglévő szolgáltatások fenntartásának, a kötelező feladatok megoldásán van a hangsúly (ez adott esetben a nagyvárosi térségek elővárosi övezetében található vidéki térségekben is igaz, ahol meg kell oldani a néhány tucatnyi főből álló lakosság városba jutását). Ez a különbség nyilvánvaló volt a szegedi társulás viszonylatában is, ugyanakkor a hátrányos helyzetű „bélyeg” a kisteleki vagy a mórachalmi társulás számára számos pályázati forrást tett elérhetővé, amivel éltek is.

Véleményem szerint négy modell vázolható fel a magyar többcélú települési társulások jövőjét illetően.

**A változat:** a magyarországi többcélú kistérségi társulások megőrzik szervezeti kereteiket, mivel a megmaradó normatívákból és a pályázati lehetőségekből érkezik annyi forrás, amiért érdemes lesz fenntartani azokat. Alapvetően a források települési szintű „újraosztása” jellemzi majd működésüket. Ez a forma alapvetően az olyan kis- és közepes méretű települések társulásaira lesz jellemző, ahol nincs jelentős gazdasági erővel bíró központi település. Ezeket a társulásokat idővel a megszűnés fenyegetheti (pl.: Makói Kistérség Többcélú Társulása, Alsó- Tisza-menti Önkormányzati Társulás).

**B változat:** a kistérségi társulás rendelkezik központi, jelentős gazdasági bázissal rendelkező várossal, amiből következően mindenképpen előnyös lesz fenntartani a társulást részben a közfunkciók ellátásán, fejlesztésén túl, a lobby és a pályázati lehetőségek miatt is. A

„kinevelődött” szakértők megmenthetik a korábbi csoportjukat „önálló” szervezeti formában (pl. Kft.-ben) (pl.: Szegedi Kistérség Többcélú Társulása).

**C változat:** a hátrányos helyzetű, például az LHH (leghátrányosabb helyzetű) besorolással bíró társulások újraéledését segítheti, ha ezen a forráson, címen újra megpályázható források lesznek. Az ilyen társulások között lehetnek olyanok, amelyek túlélési esélyét növeli a korábbi időszakban kiépült kapcsolati háttér, a kinevelődött szakértői háttér, kialakult pályázati rutinra alapozó önmagát újra pozicionáló térségi együttműködés (pl.: Homokháti Térség Többcélú Társulása, Kistelek Környéki Települések Többcélú Társulása).

Összességében egyértelmű, hogy a helyi identitás és közösség erőssége, a biztos anyagi háttér (például olyan állami működési normatíva, mint a francia települési közösségeknél a DGF) és egy „önálló” szakértői munkacsoport léte nagyban meghatározza a többcélú társulások jövőjét és fejlődési lehetőségeit.

## ÖSSZEGRÖZÉS

A disszertáció megírása során három meghatározó célom volt. Egyrészt, hogy bemutassam a francia területfejlesztés és a vidékfejlesztés gondolkodásmódját, a kialakult intézményrendszerét, jogszabályi háttérét és egyes tervezési metódusait. Másrészt bemutatni a francia kistérségi szerveződések fejlődésének történetét és összevetve azt a magyar települési társulásokéval. Harmadik fő célom volt feltárni a francia és a magyar térségi, települési (mikro-regionális) együttműködések közötti hasonlóságokat és különbségeket, különös tekintettel a létrejöttüket és működésüket segítő és akadályozó tényezőkre.

A célok megvalósításához feldolgoztam a vonatkozó szakirodalmat, áttekintettem a jogszabályi háttérét, illetve térségi besorolásokat lehetővé tevő próbaszámításokat végeztem, hogy bemutassam a francia városi területi egység módszertanának használhatóságát. Végül mélyinterjúkat készítettem, hogy hazai kistérségi szinten dolgozó szakemberek személyes tapasztalatai és véleménye révén is megítélhessem a magyar többcélú települési társulások működését, azok földrajzi kereteit és területi funkcióit.

A disszertáció során jórészt sikerült elérnem az első célt, ahol a témakör tág volta ellenére is összefoglaltam a főbb állami – térségeket érintő – döntéseket, indokokat és fordulópontokat. A vidékfejlesztés esetében inkább a jelenlegi vidéki térhez kapcsolódó fejlesztési problémákra koncentráltam, illetve a kistérségi szintű együttműködések szerepére ezek megoldásában.

Meglátásom szerint a magyar és a francia terület- és vidékfejlesztési tevékenységek közötti különbségek a területi tervezés, a monitoring, az ellenőrzési és a visszacsatolás rendszer, valamint a gondolkodásmódban gyökerező másságokra vezethetők vissza. A magyar interjúk rámutattak arra, hogy sok esetben hiányzik az anyagi érdekeken túlmutató közös érdekeken nyugvó településközi megegyezés, ami egyúttal alapját képezné az együttgondolkodásnak, a tervezési és a mikro-térségi fejlesztési kultúrának. Ugyanakkor rámutattak az interjúk arra is, hogy az elmúlt közel tíz évben elindult egy folyamat, amelyre alapozva ez megképzhető lett volna. Az utóbbi évek jogszabályi változásai és a forráskivonás ezt a folyamatot zavarta meg.

A magyarországi és a franciaországi települési társulások fejlődéstörténetében számos hasonlóságot találhatunk. Az eltérések alapvetően abból erednek, hogy a franciaországi társulások kezdetei jó 60 évvel korábbra, az urbanizáció extenzív időszakára nyúlnak vissza, míg a magyaroké mintegy 20 évre, a gazdasági-társadalmi rendszerváltozáshoz köthető. Megállapítható, hogy mindkét országban a települések által felismert, alapvetően gazdasági - pénzügyi-forrásszerzési megfontolások, mint közös érdekek indították el a társulások szerveződését, melyek főbb céljai közé tartozott a közösen meghatározható közfeladatok költséghatékonyabb ellátása és a fejlesztési jellegű pályázati források megszerzése. Mindkét országban megjelentek az ún. „egy-” és a „többcélú” társulási formák, de más szervezeti formákat (alapítvány, egyesület, stb.) is választottak a települések közös céljaik megvalósítására. Míg Franciaországban az állam ösztönözte ezek formálódását, szabad teret hagyva az alulról jövő szerveződések kialakulásának, addig Magyarországon jórészt felülről kezdeményezték azokat és csak késve születtek meg azok az állami, jogi döntések, amelyek részben és egy időre megszüntették a települési társulások jogi és finanszírozási bizonytalanságait. Franciaországban, e társulások történetét áttekintve megállapítható, hogy a kötelező feladatok ellátásán túl egyre nagyobb szerepet kaptak az ún. projekt-típusú együttműködések. Magyarországon az 2004-es Európai Unióhoz történt csatlakozásig nem rendezték egyértelműen ezen társulási együttműködések jogi és finanszírozási háttérét.

Mindkét országban bekövetkezett a szervezeti formák egyszerűsítésére, egységesítésére, valamint a teljes országterület lefedettségre irányuló állami törekvés: de míg Franciaországban a társulások valódi szervezeti sokszínűséget igyekeztek leegyszerűsíteni és átláthatóvá, egyúttal költséghatékonyabbá tenni, addig Magyarországon csak az egységesítésre és a költséghatékony közfunkciók ellátására került a hangsúly. Megállapítható, hogy hazánkban a társulásokat érintő 2004. évi törvénykezési folyamatot követően a magyar többcélú társulások története ráléphetett volna arra az útra, amelyen a francia is haladt. A kistérségekben dolgozó interjúalanyaim véleménye szerint a feladatellátó szerepen túlmutató projekt-típusú együttműködések is megjelentek hazánkban, de a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (rövidítve Mötv.) ezt a folyamatot megtörte. A települések térségi együttműködésének szervezeti és jogi keretei ismét alapvetően megváltoztak.

A harmadik célom az volt, hogy feltárjam a francia és magyar kistérségi szintű együttműködések közötti hasonlóságokat és különbségeket. Az interjúk tapasztalatai alapján két szempontrendszer révén történt meg az összehasonlítás: egyrészt a magyar interjúk elemzési szempontrendszerét használtam fel, melynek révén a szervezeti, a feladat- és célrendszer, a társadalmi beágyazottság, a város-vidék kapcsolatok és az együttműködés eredményességének megítélése alapján vettem össze a francia és magyar települési társulásokat. Másrészt az együttműködést támogató és gátló tényezőket vettem sorra helyi, társulási és állami szinten. A két szempontrendszer alapján megállapítható volt, hogy a feladat- és célrendszer tekintetében számos hasonlóság van, nemcsak az elgondolt működési megoldások, de a polgármesterek szerepének megítélésében is. A szakmai meglátások egyértelműen összhangban vannak a tekintetben, hogy egy önálló munkaszervezet vagy munkacsoport és önálló működési támogatás szükséges ahhoz, hogy a kistérségi és ne csak a helyi érdekek érvényesüljenek, valamint egyértelműbbek és átláthatóbbak legyenek az irányítási, a vezetési, a felelősségi viszonyok és a költségek megosztása.

A gyakorlatban viszont ezen dolgok érvényesülése csak a francia kistérségekre jellemző, ahol valóban önálló szervezeti keretek között működnek a társulások, rendelkeznek állami működési támogatással, és adott esetben saját adóbevételek is lehet.

Jelentős különbség az is, hogy a magyar területi tervezés rendszerében nincs valódi számonkérés, a tervezési és a pályázati rendszer sincs összhangban, ráadásul a gyakran változó jogszabályi háttér megakadályozza a szerves területi fejlődést, szemben a franciával.

A helyi társadalom szereplőinek részvétele, aktivitása ugyanakkor mindkét országban fejlesztésre szorul a szakértők megítélése szerint. Erre Franciaországban komoly törekvések vannak, politikai szinten is, aminek az egyik leglátványosabb eleme, hogy 2014-ben már közvetlenül választhatták meg a települések társulási tanácsainak képviselőit. Magyarországon igen alacsony a társadalmi részvétel, ami a helyi öntudat és demokrácia fejletlenségére vezethető vissza. Egyelőre úgy tűnik, hogy a kötelező, EU által meghatározott minimumokon túl nem is lesz törekvés ennek a fontos térségi társadalmi tényezőnek a tényleges fejlesztésére.

A francia- és a magyarországi települési és társulási szinten megfogalmazódó támogató és akadályozó tényezők között számos azonosságot találunk. Franciaországban nagyobb hangsúlyt kap a földrajzi-táji vagy általánosabban fogalmazva a térségi szemlélet és a fenntarthatóság, míg a magyarnál a gazdasági potenciál erősítése és költséghatékony közfeladatellátás jelenik meg határozottabban.

Fontos elem még, hogy mind két ország irányítása törekszik a költségek mérséklésére és a forrásfelhasználás hatékonyságának növelésére, de eltérő módon: Magyarországon egyfajta központosításnak lehetünk tanúi, ahol az állami felügyelet növelésével igyekeznek

ezt megteremteni, míg a franciák a decentralizációt erősítik, melynek keretében több lehetőséget adnak a helyi szinteknek, és az állami szervek pusztán ellenőrző és tanácsadó funkciót látnak el. Fontosnak tartom még megjegyezni, hogy hazánkban nagyon hiányolom azt a fajta francia szemléletmódot, amely a közös térségi érdekek „kihordására” és a komplex táji-térségi vagy mondhatni földrajzi szemléletre helyezi a hangsúlyt.

A disszertáció főbb kérdéseit a következők voltak:

- Vajon a területfejlesztési célokat is szolgáló, jelentős múltú visszatekintő francia vidéki-városi tér lehatárolás alkalmazható-e Magyarországon?
- Melyek azok a főbb elemek, tényezők, amelyek miatt a francia települési társulások eredményesebbek?
- A magyar települési társulások jövőjét illetően milyen lehetőségek vázolhatóak fel?

Az első vonatkozásában bemutattam az INSEE<sup>86</sup> által kidolgozott városi területegység és övezet-besorolási módszert, melynek kidolgozásában több szakértő és kutató is részt vett. Meghatározó cél volt a módszer fejlesztése során, hogy alkalmas legyen a térbeli folyamatok ábrázolására és a változások időbeli nyomon követésére, összehasonlítására. Az övezeti besorolás kapcsán a földrajzi szemléletet több szakértő gyengének ítélte. Ezt látszik ellensúlyozni az, hogy a legutóbbi változatban (ZAU-R 2010) a morfológiai és a térségi funkcionális megközelítéseket ötvözik, hogy jobban láthatóvá tegyék a vidék és a város között létrejövő interakciókat. A tér értelmezése tehát földrajzi értelemben is sokrétűbbé vált, ami egyúttal lehetővé tette annak érzékeltetését is, hogy városi térségségen belül is egyértelműen vannak vidéki települések és a vidéki térben is városiak. Az övezet-besorolás módszere nem csak az országos szintű tervezésben, de a területi tervezés egész rendszerében jelen van. Ráadásul igyekeznek tényleges (jogsabályi) kapcsolatot is teremteni a módszer által lehatárolt nagyvárosi térségek és a legnagyobb területi kiterjedésű települési együttműködések, társulások között. Ez két szempontból fontos: egyrészt a kutatók, tervezők és a politikusok között is folyamatosan vita tárgya a tervezés és a pályázatok szempontjából ideális, adekvát térség vagy beavatkozási terület meghatározása. Másrészt az állam ezzel támogatja, hogy a társulások (EPCI-k) ne csak a helyi politikai érdekek, szimpátiák mentén szerveződjenek, hanem valódi térbeli folyamatok (például az ott élők térbeli mozgásaikkal, térkapcsolataikkal) által kirajzolt „tér-galaxisokkal” mentén is, vagyis földrajzilag, társadalmilag, gazdaságilag koherens területek legyenek.

A földrajzi, a gazdasági, a társadalmi adottságok és a térbeli folyamatok feltárása, rendszeres nyomon követése, a tudományos eredmények szakpolitikába való ágyazása és jogszabályi keretek közé illesztése hozzájárul az intézményrendszer hatékony működéséhez. A hozzáférhető módszertani leírások alapján a városi területegység módszer használhatóságát ki is próbáltam néhány jellemző magyar megyén: Vas, Csongrád és Pest megyéken. A kísérleti számításaim igazolták, hogy hazánkban csak korlátozottan lenne használható a módszer. Az elaprózott településhálózatú és az agglomerálódott térségekben a magyar valóságot jól leképező eredményeket hozott. Az aprófalvas Vas megyében a településállomány jellemzőiből fakadóan a vidéki tér a meghatározó, míg Pest-megyében a városi települések nagy száma, illetve a több településből álló városi egységekbe tartozó települések képviselnek nagy súlyt. Csongrád megye városi egységekkel való lefedettségének aránya nagyfokú urbanizáltságra utal, ami megtévesztőnek tűnik a megye közismert – egykori

---

<sup>86</sup> Institut national de la statistique et des études économiques – Statisztikai és Gazdasági Kutatások Nemzeti Intézete



mezővárosi-tanyás jellemzőit tekintve. Ráadásul Csongrád megyében az INSEE eljárásának használhatóságát a tanyai településforma figyelmen kívül hagyásával tudtuk csak megteremteni. Az eljárás a megyét így is erősen urbanizáltnak tüntette fel.

Fontos eredmény, hogy a magyar próbaszámításaink értékei több ponton hasonlóságot mutattak a KSH agglomerációs lehatárolásaival, természetesen figyelembe véve azt, hogy a francia módszer egyértelműen egy szűkebb teret, mondhatni inkább a központi városi térséget jelöli ki. Úgy tűnik, hogy hazánkban is alkalmazható lenne tehát a valós földrajzi – települési térhez jobban kötődő francia városi területegység meghatározásnak módszere, különösen a vidékies terek elkülönítésére. A másik fő tanulsága a módszernek, hogy a hosszú távú változások követésére alkalmas, amelyet ma a gyakran változó magyar igazgatási és térségi besorolási módszerek erősen akadályoznak.

A második kérdés vizsgálta nyomán megállapíthattuk, hogy a franciaországi települési társulások egyértelműen eredményesnek tekinthetők a gondolkodásmód, a társulási hajlam, a feladatellátás, a helyi- és térségfejlesztés, (stb.) szempontjaiból. Ennek alapjai a következőkben fogalmazhatóak meg:

- A pusztá forrásszerzés érdekein túlmutató, az adott földrajzi térben jól beazonosított közös feladatok megfogalmazása, illetve azok rendszeres felülvizsgálata.
- A terület- és vidékfejlesztési célkitűzéseknek, a különböző feladatok ellátásának megfelelő, adekvát területi szint meghatározása, a funkcionális működés tartalmi koherenciájának megteremtése. Ez két szemléletmód egybefonódását jelenti: a közfeladatokhoz és szolgáltatásokhoz kapcsolódó „szigorúbb” szabályozást, valamint a projekt-alapú táji-térségi együttműködés szabadságát. Az állam támogatja e két szemlélet térségi alapokon nyugvó, rugalmas egybefonódását is. Ennek érdekében az állam pártolja, hogy a legnagyobb területi kiterjedésű települési együttműködések (a nagyvárosi térségi közösségek és az agglomerálódott térségi közösségek) területe megegyezzen a valós térbeli kapcsolatokat jól reprezentáló hivatalos INSEE<sup>87</sup> lehatárolás nagyvárosi térségeinek a területével.
- Az állam támogató hozzáállása a jogi szabályozás és finanszírozás terén, mely révén a belső erőforrásokat használva alakulhattak ki a települési és településközi társulások, ami egyúttal a hosszú távú együttgondolkodás és a területi tervezés kultúráját is létrehozta.
- A „településközi közcélú szervezet” (EPCI) együttműködési formával megteremtette az önálló jogi személyiséggel bíró munkaszervezeteket – ami akár saját adóbevétellel is rendelkezhet –, így létrehozták a társulások településektől részben független működési kereteit, erősítve azok szakmai hátterét és függetlenségét a helyi településpolitikától.
- Franciaországban a lokális földrajzi, gazdasági és társadalmi adottságokra épülő és működőképes településközi társulások koherens területi tervezési rendszert alkotnak. A területi tervezés jogszabályi háttere alapján a tervek végrehajtása számon kérhető, az állami és EU-s források is kapcsolódnak a helyi tervezési dokumentumokhoz.

A szakirodalom alapján megállapítható, és a francia szakértők is rámutatnak: a térségi társulási rendszer forrásfelhasználása, anyagi hatékonysága megkérdőjelezhető, bár az eredményessége nem mérhető pusztán közgazdasági mutatókkal.

A harmadik kérdés vonatkozásában a magyarországi többcélú települési társulások jövőjét illetően négy lehetséges változatot kíséreltem meg leírni, melyekben meghatározó

---

<sup>87</sup> Institut National de la Statistique et des Études Économiques – Országos Statisztikai és Gazdasági Kutatások Nemzeti Intézete

szerepet kapott két elem: a korábbi települési együttműködési szervezeti kultúra és a társulást alkotó települések hálózati jellemzői:

**A változat** szerint a magyarországi többcélú kistérségi társulások megőrzik szervezeti kereteiket, mivel a megmaradó normatívákból és a pályázati lehetőségekből érkezik annyi forrás, amiért érdemes lesz fenntartani azokat. Alapvetően a források települési szintű „újraosztása” jellemzi majd működésüket. Ez a forma alapvetően az olyan kis- és közepes méretű települések társulásaira lesz jellemző, ahol nincs jelentős gazdasági erővel bíró központi település.

**B változat:** a kistérségi társulás rendelkezik központi, jelentős gazdasági bázissal rendelkező várossal, amiből következően mindenképpen előnyös lesz fenntartani a társulást részben a közfunkciók ellátásán, fejlesztésén túl, a lobby és a pályázati lehetőségek miatt is. A „kinevelődött” szakértők megmenthetik a korábbi csoportjukat „önálló” szervezeti formában (pl. Kft.-ben).

**C változat:** a hátrányos helyzetű, például az LHH (leghátrányosabb helyzetű) besorolással bíró társulások újraéledését segítheti, ha ezen a forráson, címen újra megpályázható források lesznek. Az ilyen társulások között lehetnek olyanok, amelyek túlélési esélyét növeli a korábbi időszakban kiépült kapcsolati háttér, a kinevelődött szakértői háttér, kialakult pályázati rutinra alapozó önmagát újra pozicionáló térségi együttműködés.

Egyértelmű, hogy a helyi identitás és közösség erőssége, a biztos anyagi háttér (például olyan állami működési normatíva, mint a francia települési közösségeknél a DGF) és egy „önálló” szakértői munkacsoport léte nagyban meghatározza a többcélú társulások túlélését és a fejlődési lehetőségeit. A jelenlegi szabályozás a finanszírozási háttérrel jelentősen mérsékelte, a „kvázi” önálló szervezeti kereteket pedig szinte megszüntette. A feltételezéseim ellenére csak egy társulás bomlott fel Csongrád megyében, a többi megtéve a jogszabályi előírásokat, kivárára rendezkedett be. Nagy kérdés, hogy elég erősek-e a kialakult társulási „hagyományok” és „kultúra”, hogy a kinevelt szakember gárda segítségével újra tudjanak éledni az új EU költségvetési időszakban.

A kistérségi szint jelenléte egyértelmű, mind Franciaországban, mind Magyarországon. Az is látható, hogy számos vonatkozásban ez az a területi szint, amely a leginkább alkalmas nem csak a közfeladatok ellátására, hanem a jövőbe mutató tervezés és projekt-típusú fejlesztések szempontjából is. Ugyanakkor úgy tűnik érdemes a két tevékenységi kört némileg eltérő jogi kerettel támogatni, ami viszont nem feltétlenül jelent, eltérő intézményi és módszertani megoldásokat. A feladatellátás ugyanis kötöttebb keretet kíván, míg a projekt típusú tervezési megközelítés szabadabb, kötetlenebb együttműködési formákban hatékonyabban végezhető (lásd, tájegységi együttműködések). A kettő nem egyeztethető össze maradéktalanul, habár erre mindkét országban folyamatos törekvések vannak. Magyarországon most úgy tűnik szabadabb jogi keret alkottak a települési társulások számára, ugyanakkor nem rendeltek mellé működési normatívát, sőt a munkaszervezeti feladatellátást az önkormányzathoz rendelték és nem független munkaszervezetbe. Franciaországban egyértelműen a települési közösségekhez akarják utalni a projekt-típusú fejlesztéseket is, aminek az életképességét nem igazolta egyértelműen a gyakorlat, ahogy BIGNON, J. és PEIRO, G. (2012) jelentése is utal rá. A tájegységi együttműködések, jogi státuszuk megszűntével nem számolódtak fel és aktív terület- és vidékfejlesztői tevékenységet folytatnak továbbra is, sőt hatékonyabban képesek bevonni a civil és magán szféra szereplőit a fejlesztési projektek kialakításába és megvalósításába.

Ennek elismerése vezetett ahhoz, hogy a „MAPAM”<sup>88</sup> törvény mégis jogi alappal is támogatja a tájegységi együttműködések pályázatait.

A városi és a vidéki térségek fejlesztésében és irányításában is sajátos szerepe van, lehet a települési, térségi együttműködéseknek. A vidéki térségek megőrzése nem csak az európai uniós és országos szinteken megfogalmazott elveken és prioritásokon múlik, hanem a megfelelő, befoglaló intézményi kereten és finanszírozási rendszeren, a helyi adottságokat és a globális szintű lehetőségeket helyesen felmérő tervezésen, valamint a helyi társadalom és szereplők aktív részvételén. Így a hatékony vidékfejlesztés szempontjából fontosnak tartom a következőket:

- az alulról felfelé történő építkezés;
- az együttműködés és a kommunikáció az adott szint szereplői között és a szintek között is (partnerség, szolidaritás);
- a helyi identitás erőssége és a társadalmi részvétel;
- a koherens területi tervezés, az érintettek által meghatározott érdekek mentén történő fejlesztési célok kiválasztása és a területfejlesztés és a területrendezés együttes kezelése.

Ezeknek a francia települési és településközi együttműködések megfelelnek és érvényesíteni tudják a működésükben. Természetesen ehhez nagymértékben hozzájárul a munkaszervezetek szakmai tevékenysége és függetlensége, a társulások keretei között megvalósuló együttműködési kultúra.

A franciaországi példák és az azokat értékelő szakirodalom alapján úgy tűnik, hogy a kistérségi szint a nagyvárosi térségek számára is megfelelő területfejlesztési keret, egyfajta új irányítási lehetőséget jelent. A települési társulásoknak ugyanis különböző lehetőségei vannak egy nagyvárosi és egy vidéki térség esetében.

A nagyvárosi térségek esetében kiemelkedő feladat a különféle közszolgáltatói hálózatok fejlesztésének összehangolása. Kezelnük kell a városi térre nehezedő demográfiai nyomást, és lehetőség nyílik nagyobb volumenű területfejlesztési akciók megvalósítására. Esetükben egyfajta új irányítási rendszerként is funkcionál a társulási tanács.

A vidéki térségekben sok esetben a meglévő szolgáltatások fenntartásán, a kötelező feladatok megoldásán van a hangsúly. Viszont mivel mind a városi, mind a vidéki térségek fejlesztésében egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi szintnek számító települési és településközi együttműködések, ezért egyre gyakrabban jelenik meg a helyi fejlesztés fogalma, ami egyúttal a lokális érdekek és egyediségek hangsúlyozását, illetve megfogalmazását is jelentik a tervezési-pályázati folyamatokban.

A jövőben hasznos tanulságokkal szolgálhat a Franciaországban tervezett közigazgatási reformok megvalósulásának és kiváltott hatásainak a nyomon követése. Érdemes lenne a projekt- és finanszírozási rendszer megoldásait, konkrét gyakorlatait feltárni, valamint konkrét esettanulmányok segítségével vizsgálni a francia vidékfejlesztés jó gyakorlatait és azok adaptációs lehetőségeit. A „települési övezetesség” módszerének magyarországi alkalmazhatóságának további vizsgálata is érdekes tanulságokkal szolgálhat.

A magyar viszonyok vizsgálata kapcsán szükség lenne a települési társulások elmúlt mintegy húsz évének elemezésére, értékelésére és tapasztalatainak összefoglalására. Érdekes lenne az ország egész területére nézve feltárni a többcélú települési társulások helyzetét, és

---

<sup>88</sup> Az állami területi cselekvések modernizációjáról és a világvárosok megerősítéséről szóló 2014. évi január 27-i törvény – la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

nyomon követni, hogy a felvázolt jövőbeni modellek mennyire felelnek meg a formálódó valóságnak. A térségi együttműködések kapcsán pedig a francia és a magyar LEADER Helyi Akció Csoportok összehasonlító vizsgálata és a tájegységi („pays”) együttműködések LEADER-be betöltött szerepének vizsgálata szintén szolgálhat érdekes eredményekkel.

## SUMMARY

My research had three main goals. First of all, I aimed to show the approach, institutional system, legal background and certain planning methods of French regional and rural development. Secondly, I assessed the development history of the French micro-regional organization and compared to the Hungarian settlement associations. My third aim was to reveal the similarities and differences between the French and Hungarian micro-regional co-operations, focusing on their supporting and limiting factors.

To reach the targeted goals I reviewed the related literature, legal background; furthermore I made calculations for a possible regional classification to show the usability of the methodology of French urban unit. Finally I made in-depth interviews to assess the operation, geographical framework and spatial functions of Hungarian multi-purpose micro-regional association of municipalities based on the experiences of the people working on micro-region level.

In the point of the first goal, the main state decisions on regions, causes and landmarks were summarized despite of the wide topics. In case of rural development I rather focused on the development problems of the recent rural space, and the role of micro-regional co-operations in their solution, than on the exact local development projects and good practices.

According to my opinion, the reason of the differences between the Hungarian and French regional and rural development actions can be found in the spatial planning, monitoring, controlling and feedback system and the way of thinking. The Hungarian in-depth interviews revealed that in many cases there is a lack of agreements on common interest without financial goals between settlements that would make basis for a common thinking, planning and micro-regional development culture. However, the interviews highlighted that in the last decade a process started that could have been a good opportunity for that. The changes in the legislation and the decreased funds disturbed this process in the last years.

The comparison of the development history of the Hungarian and French associations was done not from historical aspects – since the French associations started to be initiated 60 years ago, and Hungarian ones goes back only to 20 years –, but by the assessment of the legal methods of their motivation, organizations and operation. Based on these it was found that the common realized financial interest initiated the organization of the associations in both countries, but their aims involved the more cost-effective realization of common tasks and the project resources in a well-defined geographical space. In both countries one- and multi-purpose associations were born, and they chose other organizational forms to implement the common goals of the settlements. The organizational process was promoted by the French state letting the free formation of the micro-regional grass-root organizations possible; while the Hungarian state decisions were born later that terminated the legal and financial uncertainties of the associations. Later, an increasing role was given to the project-type development co-operations besides the obligatory tasks in France; in Hungary they were not characteristic until 2004, since there were several deficiencies in their legal and financial background. In both countries state intentions were born on the simplification, unification and total spatial coverage of the organizational forms. In France they aimed to make a real organizational diversity to be simple, transparent and cost-effective; in Hungary uniformity and cost-effective realization of public functions. In my opinion, after the micro-regional regulation process in 2004 there was an opportunity of the Hungarian multi-purpose associations to follow the French one, since according to the opinion of the micro-regional staff, project-type co-operations were born besides the public task oriented work, however,

the law in 2011 disrupted this process by the modification of the organizational and legal framework.

My third aim was to reveal the similarities and differences between the French and Hungarian micro-regional co-operations. Based on the experiences of the in-depth interviews comparison was made according to two aspects: on the one hand, the analysis criteria of the Hungarian interviews were applied, by which Hungarian and French settlement associations were compared in the points of the operational, task and goal system, the social involvement, the rural-urban relations and the effectiveness of cooperation. On the other hand, the supporting and limiting factors in co-operation were assessed on local, association and state level as well. Based on the assessment of the two aspects it can be revealed that there are several similarities in the task and goal systems, not only in the planned operational solutions, but according to the opinions on the role of the major. There are similar views that an independent working organization or working group and independent operational fund are necessary for the successful enforcement of micro-regional interests instead of local ones; furthermore, more clear and transparent directional, management and responsibility conditions and cost share are required.

In practice these are characteristic for the French micro-regions, where associations can work in a real independent organizational framework, they have state operational fund and they can have own tax revenues.

A significant difference is that in the Hungarian spatial planning system there is no real control, the planning and application system is not in coherence, furthermore, the frequently changing legal framework terminates the spatial development, in contrast to the French example.

The participation and activity of the local society should be improved in both countries according to the opinion of the experts. There are attempts for this in France on political level as well, which was seen in 2014 when people could elect the representatives of the settlement association boards. In Hungary the participation in the elections is low, that can go back to the underdevelopment of local awareness and democracy. It seems at present that beyond the minimum criteria of EU there will be no attempt to the real development of the important regional social factors.

There are many similarities among the supporting and limiting factors on Hungarian and French settlement and association levels. In France the geographical landscape or regional approach and sustainability get a higher emphasis, while in Hungary the strengthening of the economic potential and the cost-effective public tasks are more relevant.

A further important element is that the governance of both countries attempts the mitigation of costs and the increasing efficiency of resource usage, but in a different way. In Hungary a kind of centralization is realizing by an increasing state control, while French strengthens decentralization by allowing more possibilities of local levels, and state organizations plays only controlling and advisory functions. I think it is important to note that in Hungary such French-type approach is missing that puts an emphasis on the public regional interest and the complex landscape-regional (or geographical) approach.

The main questions of the dissertation were:

- Is the French approach of the delineation of the rural-urban space, looking back a long time serving regional development aims, applicable in Hungary?
- Which are those main elements and factors that cause the more efficiency of the French settlement associations?
- What kind of future possibilities can the Hungarian settlement associations have?

First of all, I showed the urban unit and zone classification methods developed by INSEE<sup>89</sup> with the contribution of several experts. It was a main aim during the method development to be able to describe spatial processes, to monitor and to compare the changes. In the point of zonal classification the geographical approach was thought to be weak by more experts. In contrast, in the last version (ZAU-R 2010), the morphological and regional functional approaches are combined to make the interactions between rural and urban space more obvious. Thus, the interpretation of space in geographical aspects became diverse, which made the illustration possible, that rural settlements exist in the urban space units, and there are urban settlements in the rural space as well. The method of zone classification exists in country and regional scale planning as well. Furthermore, there is an attempt to make real (legal) connections between micro-regional co-operations (EPCIs) and metropolitan areas delineated by this method. It is important from two aspects: on one hand, researchers, planners and politicians continuously have debate on the determination of the ideal and adequate region or area of intervention in the planning and projects. On the other hand, in this way the state supports the organization of the associations (EPCIs) not only along local political interest and sympathy, but along “spatial-galaxies” based on real spatial processes (e.g. spatial migration and connections of inhabitants), that is to be coherent field of interest in geographical, social and economic viewpoints as well.

Thus, the revealing and monitoring of geographical, economic and social features and spatial process, the integration of scientific results to policies and legal frameworks contribute to the efficient operation of the institutional system.

Based on the available methodical descriptions I applied the urban unit method on typical Hungarian counties: Vas, Csongárd, Pest Counties. My experimental calculations confirmed that the method is applicable only to a limited extent. In the fragmented settlement structure and the agglomerated regions the method brought real results. Vas County, characterized by small villages, is determined mainly by rural space due to the features of the settlements, while in Pest County the towns and the settlements forming urban units are mostly represented. In Csongrád County the ratio of urban units refers to high urbanization that is contradictory to the previous agricultural character of the country. Moreover, only by the neglecting of the typical settlement form of ‘tanya’ the INSEE method became applicable. In this way the method showed the county strongly urbanized.

It is an important result that the Hungarian test calculations showed similarities to the KSH agglomeration delineation, taking into account that the French method allocates rather a narrow space, a central urban unit. It seems that the French urban unit determination method – that is better related to real geographical-settlement space – is applicable for Hungary, especially in the differentiation of rural spaces. The other experience of the method is that it is suitable for the monitoring of long-term changes, which are limited by the often changing Hungarian administrative and regional classification methods.

During the assessment of the second question it was determined that the French associations can be regarded as successful in the points of task management, local and regional development, the way of thinking and the willingness of cooperation (etc.). They are determined by the followings:

- a well-defined common interest beyond the financial one, and their regular revision

---

<sup>89</sup> Institut national de la statistique et des études économiques

- the determination of an adequate spatial level according to the goals of spatial development and task management. It partly means the coherence of two approaches: “a more strictly controlled cooperation” and the flexibility and free co-operation based on projects. The state supports the coherence of these approaches. In case of coherent spatial planning and development in urban regions they support the spatial consistency of the official INSEE delineation of city regions with the settlement co-operations of the highest spatial extent (meaning the INSEE city zones and the city regional communities and the agglomerated spatial communities).
- The supporting attitude of the state in the fields of legal regulation and financing, that initiated the settlement and inter-municipal association systems on an endogenous way, forming culture of the long-term common thinking and planning.
- The regulation created the work organizations with interdependent legal entity by the inter-municipal public organization (EPCI) cooperation form – that can have own revenue tax –, thus, a framework for the interdependent operation from the settlement, strengthening their professional background and its relative interdependency from the local politics.
- A coherent spatial planning system based on the system of local geographical, economic and social features. The legal framework of the regional planning controls and - what is the most important – state and EU funds can be based on the planning documents (e.g. state-region project contracts).

In the assessment of the third question I focused on the determination of the possible future of the Hungarian multi-purpose association of municipalities. I outlined three possible future models, in which two factors played determinant role: the previous settlement co-operational operational culture and the features of settlement structure deterministic for the association:

**Version A:** the multi-purpose association preserves its organizational framework, since the remaining normative and the project resources are enough to maintain it. It will be determined by the settlement-level redistribution of resources, like in case of French settlement communities named empty shells. According to my opinion it will be basically deterministic for those small and medium settlement associations where there is no involved center settlement with significant economy and economic role or which will not be entitled for extra project resources due to disadvantaged circumstances (e.g. not an LHH micro-region).

**Version B:** the micro-regional association has a center settlement having significant economic base, and due to its position it is worth maintaining the association for public functions, their development, lobby and project possibilities. They are able to keep up expert background e.g. in the form of an independent organization form.

**Version C:** the renewal of disadvantaged associations (e.g. LHH) can be supported, if there will be resources opened for reapplication on this basis. Among such associations there are the ones which are promoted by their previous relation and expert background, developed application routine that are able to be repositioned.

It is obvious that local identity, community strength, a stable financial background (e.g. such a state normative like DGF in France) and an “independent” expert working group can basically determine the maintenance and development possibilities of multi-purpose associations. The current regulation significantly mitigated the financial background, and terminated the “quasi” independent organizational frameworks. In spite of my assumptions only one association stopped working in Csongrád County, the others are waiting in compliance with the



regulatory requirements. It is a question if “tradition” and “culture” of the associations are strong enough to renew by the help of the developed experts in the new EU financial period.

Micro-regions are present in France and Hungary, and it can be seen that this level is able to solve not only public functions, but future planning and project developments as well. However, it seems to be important to have a supporting legal framework, but it does not mean necessarily different institutional or methodological solutions. Task performance requires rather fix frames, while project type planning approach can be realized in more free co-operation forms on a more efficient way (e.g. landscape unit co-operations). They are not totally compatible; however there are continuous intentions in both countries.

In Hungary it seems that more free legal frames exist for settlement associations, however, there is no additional normative to that, furthermore the work organizational tasks belong to them (and not to an independent work organization). In France project-type developments are aimed to join to settlement associations too, the viability of which is not proved by the practice as it was referred in the report of BIGNON, J. and PEIRO, G. (2012). The landscape unit co-operations did not terminate by the termination of legal status. They keep up active regional and rural development activities; moreover, they are able to involve the members of non-governmental and private sector in creation and realization of projects. Its acknowledgement led to that the “MAPAM”<sup>90</sup> law supports the projects of the landscape unit co-operations on a legal basis.

Settlement and regional co-operations have or can have a special role in the development and direction of urban and rural areas. The preservation of rural region is not only based on directives and priorities defined by EU or the countries, but the proper institutional framework and financial system, the local features, the planning considering the global-scale possibilities, furthermore the active participation of local society. Thus, I consider important the followings in the point of effective rural development:

- down-to-top approach;
- co-operation and communication between the members of the given level and between the levels as well (partnership and solidarity);
- strength of local identity and social participation;
- coherent spatial planning; choosing the development aims along the interest of the affected partners and the joint management of regional development and planning.

The French settlement and inter-municipal co-operations can apply these in their operation. It is highly supported by the expert activity and independency of the work organizations and the co-operational culture in the frames of the associations.

Based on the French examples and the related evaluating articles it seems that micro-region level is a proper regional development framework for urban areas as well, and it means a kind of new directional possibility. Settlement associations can have different possibilities in urban (city) and rural regions.

In urban (city) regions it is a highlighted task to harmonize the development of the different public services. They have to manage the demographic tension and there are opportunities for the realization of large-scale regional development actions. In these cases, association board means a new directional system as well.

---

<sup>90</sup> Law on the modernisation of the public regional actions and the strengthening of word cities 27/01/2014 – la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

In rural regions the emphasis is on the maintenance of existing services and the obligatory tasks in many cases. However, settlement and inter-municipal co-operations (as local level) play more and more important role in the development of both urban and rural areas, thus the concept of local development appears more often, which means the emphasis of local interest and uniqueness in the planning and application processes.

The realization and effects of the planned reform of public administration in France can have useful experiences in the future. It would be worth revealing the solutions and exact practices of project and financing system, furthermore the investigation of good examples in the French rural development by the help of case studies. The further assessment of applicability of zonal method can also have useful experiences for the researchers dealing with quantitative methods.

From the viewpoint of the Hungarian conditions, the assessment and evaluation of the past twenty years of settlement associations would be highly important. It would be interesting to reveal the situation of multi-purpose settlement associations for the whole country and to monitor to which extent they fit to the described future models on certain parts of the country. In connection with the micro-regional co-operations, the comparative study of the French and Hungarian LEADER Local Action Groups and the assessment of the role of landscape (“pays”) co-operations in LEADER could have interesting results.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Agrárprogram (1997): Szakmai Füzetek 13. Vidékfejlesztés. FM, Budapest, pp. 3-4.
- ARCAINI, E. – BOSCACCI, F. – CAMAGNI, R. – CAPELLO, R. – PORRO, G. (1999): *A typology of rural areas in Europe*. Politecnico di Milano, Milano.
- <http://www.nordregio.se/filer/spespn/Files/2.3.ruralareas.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- ARNAUD, J.–BENOIT, L. (2012): *Réalités et dynamiques des territoires ruraux*. Educagri Editions. 235.p.
- ATTALI, J. („Attali jelentés”) (2008): *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France*. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000041/>, letöltve: 2014.04.20.
- BALLADURE, E. („Balladure jelentés”) (2009): *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009*. [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348;); <http://www.adels.org/territoires/EvenementTerritoires497.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- BALNY, P.–BLANCHET, P.–DARGNIES, G.–GARCIA, A.–LAGARDE, O.–VIAU, C.–RIBIERE, G. (2009): *Bilan et principaux enseignements de la mise en oeuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux* (LDTR du 23 février 2005. CGAAER N° 2032- CGEDD n° 007045-01. MEEDDM-CGED). Ed.: Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.. 38 p., [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_ldtr.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ldtr.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- BARTA GY. (1992): Fordulóponton a magyar területfejlesztési politika, avagy szem elől veszítjük-e a francia mintát? *Tér és Társadalom* 6. (1-2): 17-35.
- BEKÉNYI J.–BARABÁS Z.–DEÁK L.–KÓPIÁS B. F.–NOVÁK N.–VASS GY.–PINTÉRNÉ VÍG I. (2005): A többcélú kistérségi társulások megalakulásának, működésének tapasztalatai. In: Németh J. – Kádár K. (szerk.): *Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok több célú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*. IDEA – MKI. Budapest, pp. 17-74. (52)
- BELLOC, B. – BESSON, L. – FLOURY, M. – C. – KROURI, M. – LAVIGNE, M. – LEFORESTIER, G. – LESAGE, M. – MAHEN, A. – MEUNIER, S. – PLANTEVIGNES, S. – SOGUET, K. (szerk.) (2013): Les collectivités et leur population. In: *Les collectivités locales en chiffres 2013*. DGCL (Direction générale des collectivités locales), pp.19-25.
- [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication\\_globale%281%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%281%29.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- BELUSZKY P. (1965): Falusi településeink osztályozása. *Földrajzi Értesítő* 14 (1): 149-163.
- BELUSZKY P.–SIKOS T. T. (1982): *Magyarország falutípusai*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, 167.p.
- BELUSZKY P.–SIKOS T. T. (2007): Változó falvaink. A magyarországi falvak típusai a harmadik évezred kezdetén. *Tér és Társadalom* 21 (3): 1-29.
- BENKO, G. (2002): Interjú dominique voynet-val, franciaország volt környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterével. *Tér és Társadalom* 16. (4.): 129-135.
- BERGER, M. – GILETTE, C. – ROBIC, M.-C. (1997): L'étude des espaces ruraux en France a travers trois quart de siecles de recherche géographique. L'exemple des theses de doctorat d'État. *STRATES* 9.: 133-164.
- BERGER, A. (2001) (dir.): *Dynamiques rurales, environnement et stratégies spatiales*. Université Paul Valéry, Montpellier, 564.p.
- BERNÁT T.–ENYEDI GY. (1961): *A magyar mezőgazdaság termelési körzetei*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 168.p.
- BERNARD-GELABERT, M.-C. (2000): Les structures syndicales après la réforme. *Annuaire des collectivités locales* 20: pp. 45-56., CNRS, France
- BESSY-PIETRI, P. (2000): Les formes récentes de la croissance urbaine. *Économie et Statistique* 336: 35-52.
- BESSY-PIETRI, P.–HILAL, M.–SCHMITT, B. (2001): Des évolutions démographiques rurales contrastées liées a la proximité et aux dynamiques urbaines: le cas de la France. *Espace, populations, sociétés* 19 (1-2): 19-36.
- BIGNON, J.–PEIRO, G. (2012): *Rapport d'information déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*. 264.p., <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4301-tl.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

- BLANC, M. (1997): La ruralité: diversité des approches. *Économie rurale* (242): 5-12.
- BÓDI F. (2003): Önkormányzás és területpolitika. (PhD értekezés), Agroinform Kiadóház, Budapest
- BODIGUEL, L. (2007): Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France. *Revue de Droit Rural* 358 (36): 20-31.
- BONNAMOUR, J. (1997): La géographie rurale pendant le dernier quart de siècle. *Ruralia* 1: 81-110. <http://ruralia.revues.org/5>, letöltve: 2014.04.20.
- BONNAMOUR J. – VÉLARD B. (1995): *Quelles recherches myourd'hui pour les campagnes de demain*. ENS éditions, Fontenay, 178 p.
- BONTRON, J.-C.–GILLETTE, CH.–MATHIEU, N.–PERON, J.-P.–PLET, F.–ROBIC, M.-C. (1975): Éléments de réflexion sur l'aménagement et l'espace rural en France. In Publications ENS Fontenay: „*Réflexions sur l'espace rural français*”. Fontenay-aux-Roses, Université Paris 1/ENS Fontenay, pp. 53-85.
- BONTRON, J.-C.–MATHIEU N. (1996): *Les populations rurales françaises, étude préliminaire a l'aménagement de l'espace rural*. Paris, CRESA, 43.p.
- BONTRON, J.-C. (2002): *Premier essai de typologie des cantons ruraux*. Rapport a l'instance d'évaluation des politiques de développement rural (Commissariat Général au Plan). SEGESA. Paris.
- BORSOS B. (2001): Keljfeljancsi: a feje tetejére állított világ. *A Falu* 16. (2): 15-21.
- BRINBAUM D. et al (2002): Pays et développement local. Nouveau cadre législatif et dispositif d'accompagnement du développement local. *Revue „Chambres d'Agriculture”*, vol. 911, pp. 12-24., Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture, France
- BRUNET, P. (1980) (dir.): *L'aménagement rural*. Centre de Recherches sur l'Evolution de la Vie Rurale. UFR des Sciences de la Terre et de l'Aménagement Régional, Université de Caen.
- BRUNET, P. (1991) (dir.): *Le développement régional rural en Europe / Regional rural development in Europe*. Université de Caen, 121 p.
- BRUTEL, C. – LEVY, D. (2011): Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes. *INSEE Premiere* 1374.
- BUDAY-SÁNTA, A. (2001): *Agrárpolitika – vidékpolitika*. Dialog Campus Kiadó. Pécs-Budapest, 2001. 16. o.
- BUSKÓ T. L. (2006): A kistérségi szint fejlődése Magyarországon 1990-től napjainkig. In: Kis és közepes vállalkozások Magyarországon az EU-csatlakozás után. *ÁVF Tudományos Közlemények* (14-15): 107-114.
- BUSKÓ T. L. (2009): *Kistérségi identitás a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Equinter. Budapest. 272.p.
- CADOT, M. (Dir.) (2011): *La Lettre de l'Etat en Bretagne* n°12. Dossier spécial: la réforme des collectivités territoriales. [http://www.bretagne.pref.gouv.fr/content/download/4438/29791/file/Dossier\\_special\\_RCT.pdf](http://www.bretagne.pref.gouv.fr/content/download/4438/29791/file/Dossier_special_RCT.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- CHAMPETIER, Y. (2003): L'Europe et le développement rural. *Revue Projet* 274. CERAS. pp. 59-67, <https://dictionnaires.ensad.fr/cairn/revue-projet-2003-2-page-59.htm>, letöltve: 2014.04.20.
- CHAPUIS, R. (1997): *Géographie. Agrégation – Capes d'histoire et de géographie. Crises et mutations des agricultures et des espaces ruraux*. CNED (Centre National d'Enseignement a Distance). pp. 31-32. [http://robert-chapuis-geographe.org/web\\_documents/opt\\_crises\\_et\\_mutation\\_agricultures\\_textes.pdf](http://robert-chapuis-geographe.org/web_documents/opt_crises_et_mutation_agricultures_textes.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- CLANCHÉ, F.–RASCOL, O. (2011): Le découpage en unités urbaines de 2010 – L'espace urbain augmente de 19 % en une décennie. *INSEE Premiere* 1364.
- CLOKE, P. (1985): Whither rural studies? *Journal of Rural Studies* 1. (1): 1-9.
- CLOKE, P. (1997): Country backwater to virtual village? Rural studies and 'The cultural turn'. *Journal of Rural Studies* 13. (4): 367-375.
- CLOKE, P. (2006): Conceptualizing rurality. In: CLOKE, P. – MARSDEN, T. – MOONEY, P. (szerk.): *Handbook of Rural Studies*. SAGE. pp. 18-28.
- Controverses sur l'intercommunalité. *Annuaire des collectivités locales*. 2006. Vol. 26. No 26. pp. 475-484., [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_2006\\_num\\_26\\_1\\_1776](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1776), letöltve: 2014.04.20.
- COUSSY, F. (2010): *L'intercommunalité en France et en Europe: quelles répercussions sur le développement locale des territoires?* Dir.: Philippe Raimbault. Dissertation. IEP : Toulouse 1. [http://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010/memoire\\_COUSSY-FLAVIA.pdf](http://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010/memoire_COUSSY-FLAVIA.pdf), letöltve: 2013.07.10.
- CSATÁRI B. (1996): *A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége*, MTA RKK ATI, Kecskemét.

- CSATÁRI B. (szerk.) (1999): *A kedvezményezett kistérségek besorolásának felülvizsgálata* (összefoglaló zárójelentés), MTA RKK ATI, Kecskemét.
- CSATÁRI B. (2000a): Kísérlet a magyarországi kistérségek komplex fejlődési típusainak meghatározására: In: *Alföld és nagyvilág*, Tanulmányok Tóth Józsefnek (szerk.: Dövényi Z.) MTA FKI, Budapest, pp.151–168.
- CSATÁRI B. (2000b): *A magyarországi kistérségek vidékiségi-kritériumai. Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA RKK, Pécs, pp.193–217.
- CSATÁRI B. (2001): Az európai vidékiségi és az Alföld. In: *Alföldi Tanulmányok XVIII* (2000/2001): pp. 44–62.
- CSATÁRI B. (2002): *A kistérségek komplex vizsgálata 2001–2002*. Kutatási záró jelentés. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét
- CSATÁRI B. (2004): A magyarországi vidékiségről, annak kritériumairól és krízisjelenségeiről. *Területi statisztika* 7 (44):(6): pp. 532–543.
- CSATÁRI B. (2004): Területi konfliktusok földrajzi értelmezése alföldi példákon. II. Magyar Földrajzi Konferencia. Szeged, 2004. szeptember 2–4.
- [http://geography.hu/mfk2004/mfk2004/cikkek/csatari\\_balint.pdf](http://geography.hu/mfk2004/mfk2004/cikkek/csatari_balint.pdf), letöltve: 2014.02.01.
- CSEFKÓ F. (2007): Kistérségekről (nem csak) a kistérségeknek. *A Falu* 22. (1.): 25–32.
- CSEFKÓ F. (szerk.) (1995): *Kistérségeknek kistérségekről*. Dunaholding City Menedzser Kft., Budapest, 1995, 252.p.
- CSITE A. (2004): *Reménykeltők. Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés a magyar vidékfejlesztésben 1990–2002 között*. Phd. értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Szociológia Doktori Program. Budapest. pp. 144–211.
- DALLIER, P. (2006): *Rapport d'information n°193 (2005–2006), fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*. <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-193.html>, letöltve: 2014.04.20.
- DANIEL, C.–GARCIA, A.– ROCHE-BRUYN, F.–RUIZ, G.–VERLHAC, E.–SARDAIS, C. (2009): *Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*. Conseil de général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.
- [http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Mesures\\_en\\_faveur\\_des\\_ZRR.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Mesures_en_faveur_des_ZRR.pdf), letöltve: 2013. 08.13.
- DATAR (2003): *Quelle France rurale pour 2020? Contribution a une nouvelle politique de développement rural durable*. Étude prospective de la DATAR, CIADT du 03 septembre 2003, Paris. <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/datarfranceruralebd.pdf>, letöltve: 2013.10. 20.
- DEBROUX, J. (2004): Une association pour „organiser” les études rurales, l'Association des Ruralistes Français. *L'Homme et la société* 4 (154): 199–219.
- DEBROUX, J.(2009): *Les „ruralistes” et les études rurales*. L'Harmattan, Coll. „Logiques sociales”, Párizs, 277 p.
- DEFFIGIER, C. (2007): Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. *Revue française d'administration publique* 1-2 (121–122): pp. 79–98.. E.N.A., France. DELANNOY, M.-A.–RIEU, J.–PALLEZ, F. (2004): Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs. *Politiques et management public* 22 (22-2): pp.75–93., Lavoisier, France. DESJARDINS, X. (2006): *Intercommunalités et décentralisation. Les recomposition territoriales sous le regard des chercheurs*. Dir.: Paul Boino. Report, Institut d'Urbanisme de Lyon, France. <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/47/36/06/PDF/Intercommunalite-decentralisation.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- DI MÉO, G. (1990): De l'espace subjectif a l'espace objectif : l'itinéraire du labyrinthe. *Espace géographique* 19–20 (4): 359–373.
- DI MÉO, G. (1993): Les territoires de la localité. *Espace géographique* 22 (4): 306–317.
- DIRY, J.-P. (1999): *Les espaces ruraux*. Éd. SEDES, Paris, 191.p.
- DOMINKOVITS P. – HORVÁTH G. 2011: A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: CSITE A.–OLÁH M. (szerk): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közlelől lehet jól...” – Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. pp.16–74. [http://hetfa.hu/wp-content/uploads/I\\_modul.pdf](http://hetfa.hu/wp-content/uploads/I_modul.pdf), letöltve: 2014.02.01.
- DORGAI L. (1997): A vidékfejlesztés néhány agrárgazdasági vonatkozása Magyarországon. In: CSETE L. (szerk.) *Regionális Agrárkutatási és Vidékfejlesztési workshop*. Kompolt, GATE Fleischmann Rudolf Mg. Kutatóintézet, pp. 34–42.



- DORGAI L. (1998): Néhány gondolat a „mi tekinthető vidéknek” c. vitacikkhez. *Gazdálkodás* 42 (5): 60-64.
- DORGAI L. (1999): Az agrárgazdaság helye és szerepe a vidékfejlesztésben. In: *Magyarország az ezredfordulón. MTA Stratégiai kutatások. A falu és vidékfejlesztés stratégiai kérdései*. MTA Agrártudományok Osztálya, Budapest, pp. 35-41.
- DORGAI L. (2001): Terület-, vidékfejlesztés és agrárpolitika. *Magyar Tudomány* 48.(108.) évf. 1. sz.: 23-35
- ECREMENT, B. et al. (2001): *Város, lakás, közlekedés (Franciaországi tapasztalatok)*. Falu Város Régió különszáma, Komáromi Nyomda és Kiadó kft.
- EGYED ILDIKÓ (2014): Területfejlesztési vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus program tapasztalatai. *Tér és Társadalom* 28 (2): 159-175.
- ENYEDI GY. (1975): A magyar mezőgazdasági tér felosztása (körzetesítése). *Földrajzi Értesítő* 24 (1): 33-53.
- ENYEDI GY. (1977): A falusi életkörülmények területi típusai Magyarországon. *Földrajzi Értesítő* 26 (1): 67-85.
- ENYEDI, GY. (1964): *A Délkelet-Alföld mezőgazdasági földrajza*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 314. p
- ERDŐSI F. (2014): A térértelmezés néhány problémája, szempontjainak sokfélesége. *Tér és Társadalom* 28. (1): pp.5-24.
- ÉVENO, B. (dir.): *Le Petit Larousse – grand format*. Larousse – Bordas. 1997
- FABRIES-VERFAILLIE, M.–STRAGIOTTI, P.–JOUVE, A. (2004): *La France des Villes: Le temps des métropoles*. Éd. Bréal. Paris, pp. 70-73, pp. 85-89.
- FARAGÓ L. (1994) Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. *Tér és Társadalom* 3-4.: 23-39.
- FARAGÓ L. (2005): *A jövőalkotás társadalom technikája*. Dialóg Campus. Budapest – Pécs.
- FARKAS T. (2002): Vidékfejlesztés a fejlődélméletek és a fejlesztési koncepciók tükrében. *Tér és Társadalom* 16. (1): 41-57.
- FEHÉR A. (1998): A vidék fogalmáról és a vidéki területek lehatárolásáról. *Gazdálkodás* 42. (5): 54.p
- FLOCH, J.-M. – LEVY, D. (2011): Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 – Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines. *INSEE Première* 1375.
- FONT E. (1999): A vidék gondja globális vagy lokális kérdés? In: PÓCS GY.(szerk.) *Videkfejlesztés vidékpolitika*. Agroinform Ki adóház, Budapest, pp.7-18.
- FORMAN B.–SZALÓ P. (2013): Település- és területi tervezés. In: Jeney, László and Kulcsár, Dezső and Tózsá, István (szerk.) *Gazdaságföldrajzi tanulmányok közgazdászoknak*. BCE Gazdaságföldrajzi és Jövőkutató Tanszék, Budapest. [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1145/1/gazdasagfoldrajz\\_2013.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1145/1/gazdasagfoldrajz_2013.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- FRANÇOIS-PONCET, J. (2003): *Rapport d'information fait au nom de la délégation a l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'état du territoire*. <http://www.senat.fr/rap/r02-241/r02-2411.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- GAXIE, D. (1997): Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale. In: *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Dir.: François Rangeon, Presses universitaires de France (P.U.F.), France
- GEORGE, P. (1970) *Dictionnaire de la géographie*. PUF. Paris, p. 376
- GÉRARD, M.-C. (1971): Les unités urbaines et les zones de peuplement industriel ou urbain. *Economie et statistique* 20.: 53-56.
- GÉRARD, M.-C. (1974): Aspects démographiques de l'urbanisation. *Economie et statistique* 54: 41-48.
- G. FEKETE É. – BODOLAI É. (1995): *Együtt! – De hogyan?” Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*. MTA RKK, Miskolc, 227 p.
- G. FEKETE É. (1999): Kistérségek: Irány az Unió?! *A Falu* 14. (2.): 57-62.
- G. FEKETE É. (2004): A vidék innovációjának szervezeti háttere, a fejlesztés kapacitásai. *A Falu* 19. (3.): 63-80.
- GLATZ F. (2005): A vidék közhaszna. *Ezredforduló* 3.: 3-7.
- GOFFETTE-NAGOT, F. – SCHMITT, B. (2000): Définir l'espace rural? De la difficulté d'une définition conceptuelle a la nécessité d'une délimitation statistique. *Économie rurale* 257: 42-55.
- GREFFE, X. (2002): *Le développement local*. Editions de l'aube, DATAR Bibliotheque des territoires, 200. p.
- HALFACREE, K. (2006): Rural Space: Constructing a three fold architecture. In: CLOKE, P. – MARSDEN, T. – MOONEY, P. (szerk.): *Handbook of Rural Studies*. SAGE. pp. 44-62.

- HALFACREE, K. (1993) Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural. *Journal of Rural Studies* 9. (1): 23-37
- HILAL, M. – SCHMITT, B. (1997): Les espaces ruraux: Une nouvelle définition d'après les relations villes-campagnes. INRA – *Sciences sociales* 5: pp. 1-4.  
<http://www.inra.fr/sae2/publications/iss/pdf/iss97-5.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- HILAL, M.–PERRIER-CORNET, P.–SCHMITT, B. –PIGUET, V. (2002): *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural: définitions, résultats, analyse critique*. Rapport au Commissariat Général au Plan Instance d'évaluation des politiques de développement rural (Convention 3/2002), 46.p. <http://www2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2012/10/BSetal-rappCGP-text.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- HOGGART, K. (1990): Let's do away with Rural. *Journal of Rural Studies* 6 (3): 245-257.
- HOUÉE, P. (1996): *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*. INRA/Economica coll. « Économie agricole et agro-alimentaire », Paris, 321 p.
- HOUSER, M. (2009): L'intervention de l'Etat et la coopération entre communes. Ed. L'Harmattan, Paris. 594.p.
- JAZRA-BANDARRA, N. (1995): Spécificité du développement rural. *Économie rurale* 225: 33-36.
- JÁVOR K. (1999): *Fenntarthatóság-területfejlesztés-vidékfejlesztés. A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig*. IV. Falukonferencia, Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, pp. 175-178.
- JEAN, B. (2004): La question rurale. La place de la ruralité dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux au Québec. *Les Carnets de l'Observatoire rural/urbain* (2): 5-31.  
[http://www.ladyss.com/IMG/pdf/les\\_carnets\\_n02.pdf](http://www.ladyss.com/IMG/pdf/les_carnets_n02.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- JEAN, B. – DIONNE, S. (2007): La ruralité entre les appréciations statistiques et les représentations sociales: comprendre la reconfiguration socio-spatiale des territoires ruraux québécois. *Noréis* (202): 9-19. <http://noréis.revues.org/1599>, letöltve: 2014.04.20.
- JEAN, S. (2009): *Les représentations sociales de la ruralité et de l'urbanité québécoise: la méthode de la cartographie conceptuelle*. Université de Montréal (Doktori disszertáció) 182.p.  
<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/7320>, letöltve: 2014.04.20.
- JEAN, Y. (2002): La notion de territoire: entre polysémie, analyses critiques et intérêts. In.: JEAN, Y. – CALENGE, C. (dir.): *Lire les territoires. Perspectives Villes et Territoires*. Éd. Presses universitaires François-Rabelais. 2002. pp. 9-22. <http://books.openedition.org/pufr/1774>, letöltve: 2014.04.20.
- JONES, O. (1995) Lay discourses of the rural: developments and implications for rural studies. *Journal of Rural Studies* 11. (1): 35-49.
- JUNG, J. (1971): *L'aménagement de l'espace rural: une illusion économique*. Paris, Calmann-Lévy, 407 p.
- KARÁCSONYI D. (2010): Ukrajna vidékföldrajza. *Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanulmányok* 4. ELTE. Trefort Kiadó, Budapest, 209. p
- KAYSER, B. (1970): Nécessité et difficultés de l'aménagement de l'espace rural. In: *Institut des Études Politiques: „Aménagement du territoire et développement régional”*. Grenoble, Volume III. p.64-91.
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, A. Colin, 316 p.
- KERNEIS, M. (2009): La recomposition territoriale en EPCI à fiscalité propre. In.: Guillaume Protiere (szerk.): *Espaces du droit et droits des espaces*. Ed. L'Harmattan, Paris. pp. 73-89.
- KISS K. (2011): A vidék és a vidéki térségek meghatározásának európai vonatkozásai (történeti áttekintés az európai bizottság új városvidék tipológiája apropóján). *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok* 6. (1-2): pp.105-112.
- KOVÁCH I. (2010): *A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai*. MTA doktori értekezés. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.
- KOVÁCS T. (2000): Vidék, vidékfejlesztés, vidékpolitika. *Gazdálkodás* 44 (3): 11-20.
- KOVÁCS T. (1998): Mi tekinthető vidéknek. *Gazdálkodás* 42 (5): 39-48.
- KOVÁCS T. (2003): *Videkfejlesztési politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003, 248.p.
- KROURI, M. (2012): Bilan de l'intercommunalité avant la mise en oeuvre des SDCI. Bulletin d'information statistique de la DGCL, vol. 88, DGCL, France, 8.p. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS\\_88.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_88.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- KULCSÁR V. (1974): Falvaink gazdasági fejlődése. *Területi Statisztika* 24 (4): 353-360.
- KULCSÁR L. – KOZÁRI J. (1998): A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. *Gazdálkodás* 42 (4): 11-12.

- KULCSÁR L. (1999): Falvaink fejlesztési stratégiái az EU csatlakozás tükrében. In: KOVÁCS F.-KOVÁCS J. (szerk.): *A falu- és vidékfejlesztés stratégiai kérdései*. „Magyarország az ezredfordulón”. Stratégiai kutatások a MTA-n. 25-33.
- LACAZE, J.-P. (1995): *L'aménagement du territoire*. Paris, Ed. Flammarion, coll. Dominos, 127 p.
- LACZKÓ L. (1999): Vidék, vidékfejlesztés. *Gazdálkodás* 43 (1): 65–71.
- LAMARRE, C. (1987): Aux origines de la définition statistique de la population urbaine en France: le seuil des 2 000 habitants. *Histoire & Mesure* 2 (2): 59-72.
- LE GLÉAU, J.-P.–PUMAIN, D.–SAINT-JULIEN, T. (1996): Villes d'Europe: a chaque pays sa définition. *Economie et Statistique* 294-295. pp. 9-23.
- LE GLÉAU, J.-P. (1999): Zonages fonctionnels pour le développement local. In: d' ARMAGNAC, J. – BLAYO, C. – PARANT, A. (szerk.): *Démographie et aménagement du territoire: actes du Xe Colloque national de démographie* - Bordeaux, mai 1996. INED, pp. 81-90.
- LE JEANNIC, T. (1996) (a): Une nouvelle approche territoriale de la ville. *Économie et Statistique* 294-295: pp. 25-45.
- LE JEANNIC, T. (1996) (b): Le Zonage en aires urbaines: une nouvelle approche de la ville et de son espace périurbain. *Insee Méthodes* 69-70-71: pp. 407-442.  
[http://jms.insee.fr/files/documents/1996/538\\_1-JMS1996\\_S4-3\\_LE\\_JEANNIC.PDF](http://jms.insee.fr/files/documents/1996/538_1-JMS1996_S4-3_LE_JEANNIC.PDF), letöltve: 2014.04.20.
- LE JEANNIC, T. (1997): Trente ans de périurbanisation: extension et dilution des villes. *Economie et statistique* 307: pp. 21-41.
- LETTRICH E. (1976): Faluhálózatunk fő vonásai. *Földrajzi Értesítő* (2-4): 313-319.
- LOINGER, G.–SPOHR, C. (2005): Prospective et planification territoriales. État des lieux et propositions. In: *Travaux et recherches de prospective*. No 24. 2005  
<http://www.lapro prospective.fr/dyn/francais/memoire/trp/trp-n-24.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- MADIOT, Y. (1993): *L'aménagement du territoire*. MASSON. pp. 186-205.
- MÁRCZIS M. (2002): A vidékfejlesztés szerint a világ. *A falu* 17 (2): 5-30.
- MATHIEU, N. (1982): Questions sur les types d'espaces ruraux en France. *Espace géographique* 11 (2): 95-110.
- MATHIEU, N. (1990): La notion de rural et les rapports ville-campagne en France, des années cinquante aux années quatre-vingts. *Économie rurale* (197): 35-41.
- MATHIEU, N. (1998): La notion de rural et les rapports ville-campagne en France Les années quatre-vingt-dix. *Économie rurale* (247): 11-20.
- MATHIEU, N. (2004): Relations ville-campagne: quel sens, quelle évolution? In: Cap sur les campagnes, *Revue POUR* (182). <http://www.ruralinfos.org/spip.php?article1335>, letöltve: 2014.04.20.
- MATHIEU, N. (2006): La géographie rurale française face à l'utopie du développement durable: quelle réactions, quelles perspectives? *Boletín de la A.G.E.* 41.: 39-67. <http://age.ieg.csic.es/boletin/41/02-LA%20GEOGRAPHIE.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- MÉSZÁROS R. (1994): *A település térbelisége*. JATEPress, Szeged. pp. 89-104.
- MÉSZÁROS R. (2000): *A társadalomföldrajz gondolatvilága*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaság- és Társadalomföldrajzi Tanszéke. Szeged. 164.p.
- MERLIN, P.–CHOAY, F. (1996): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. PUF, Paris.
- MORIZE, J. (1992): *Manuel pratique de vulgarisation agricole*. 2 volumes. Maisonneuve et Larose, Paris
- NAGY G. (2007): Vidék, vidékiség, vidékfejlesztés fogalomköre. In: BÁLINT J.- JUHÁSZ M. - KATONÁNÉ KOVÁCS J. - NAGY G. (szerk.). *Videkfejlesztés, Videkfejlesztés intézményrendszere*. DE ATC AVK, pp. 8-24.
- NÉMETH J. – KÁDÁR K. (szerk.) (2005): *Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok több célú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*. IDEA – MKI. Budapest
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (1995): A kistérség mítosza és valósága. In: Csefkó F. (szerk.): *Kistérségeknek kistérségekről*. Dunaholding City Menedzser Kft., Budapest, pp. 37-43.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2013): XIII. Közigazgatási földrajz - A területi hatalommegosztás története. In: JENEY L. – KULCSÁR D. – TÓZSA I. (szerk.): *Gazdaságföldrajzi tanulmányok közgazdászoknak*. Gazdaságföldrajz és Jövőkutatás Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem. pp. 285-302.  
[http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1145/1/gazdasagfoldrajz\\_2013.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1145/1/gazdasagfoldrajz_2013.pdf), letöltve: 2014.02.01.



- PAP NORBERT (2007): *Kistérségfejlesztés a kistérségfejlesztés elmélete és gyakorlata magyarországon a rendszerváltás után*. Alexandra Kiadó, Pécs, 200.p.
- PAPÓCSI L. (1999): A magyar agrártudomány és a vidékfejlesztés. In: KOVÁCS F.–KOVÁCS J. (szerk.) *A falu és vidékfejlesztés stratégiai kérdései*. „Magyarország az ezredfordulón”. Stratégiai kutatások az MTA-n. pp. 7-24.
- PERRIER-CORNET, P. (2001): La dynamique des espaces ruraux dans la société française: un cadre d'analyse. *TERRITOIRES* 2020 N°3. pp. 61-74.  
<http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/territoires2020-n-3-7.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- PERRIER-CORNET, P. (2003): Quelles perspectives pour les campagnes françaises? *Revue Projet* 2 (274): 42-50. [www.cairn.info/revue-projet-2003-2-page-42.htm](http://www.cairn.info/revue-projet-2003-2-page-42.htm), letöltve: 2014.04.20.
- PERRIN, B. (1997): La coopération intercommunale: Réforme ou révision. *Annuaire des collectivités locales* 17. CNRS, France pp. 47-68.  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_1997\\_num\\_17\\_1\\_1245](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1997_num_17_1_1245), letöltve: 2014.04.20.
- PERRIN, D. – MALLET, J. (2003): Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural. Conseil National de l'Évaluation, Commissariat Général du Plan. juin, p.479.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000649/0000.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- PHILLIPS, M. (1998): The restructuring of social imaginations in rural geography. *Journal of Rural Studies* 14. (2): 121-153.
- PLANTEVIGNES, S.–BABELON, A. (2014): La carte intercommunale au 1er janvier 2014. In: *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, vol. 98, DGCL, France, 4.p. Available at:  
[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS\\_98%283%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_98%283%29.pdf), letöltve: 2014.04.30.
- PLET, F. (2003): La géographie rurale française: quelques jalons. *Sociétés contemporaines* 49-50.: 85-106.
- PUMAIN, D.–GUERIN-PACE, F. (1990): 150 ans de croissance urbaine. *Économie et statistique* 230 (230): 5-16.
- RECHNITZER J. (1995): Töprengések a területi szintű stratégiai tervezésről. *Tér és Társadalom* 3–4.: 91–109.
- RECHNITZER J.–SMAHÓ M. (2006): *Regionális politika*. (HEFOP 3.3.1-P.-2004-09-0102/1.0 pályázat támogatásával) Elektronikus egyetemi jegyzet. Győr, Széchenyi István Egyetem. 2006. 306. oldal  
<http://www.3kconsens.hu/files/tankonyv%20elektronikusf.pdf>,  
<http://www.3kconsens.hu/files/tankonyv%20elektronikusf.pdf?PHPSESSID=7de13beb95e029bb17e8b88b1e3e8ef7>, letöltve: 2014.04.20.
- REVERDY, M. (2006): *Conseil Français des Urbanistes - Chantier « planification territoriale*», 2006 (munkaanyag) [http://www.energies-davenir.com/bibliotheque-ea/habitat\\_milieu\\_bati\\_urbanisme/planification\\_territoriale.pdf](http://www.energies-davenir.com/bibliotheque-ea/habitat_milieu_bati_urbanisme/planification_territoriale.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- REY-DEBOVE, J. – REY, A. (dir.): *Le Nouveau Petit Robert*. Dictionnaires le Robert – Paris. 1993
- SAIN M. – JÁVOR K. et al. (2005): *Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon: kézikönyv a részvételen alapuló tervezéshez* (Pride Kézikönyv). VÁTI, Budapest. 110. p  
[http://www.terport.hu/webfm\\_send/1362](http://www.terport.hu/webfm_send/1362), letöltve: 2014.04.20.
- SCHMITT, B.–GOFFETTE-NAGOT, F. (2000): Définir l'espace rural? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une délimitation statistique. *Économie Rurale* (257): 42-55.
- SCHMITT, B.–HILAL, M.–BESSY-PIETRI, P. (2001): Des évolutions démographiques rurales contrastées liées à la proximité et aux dynamiques urbaines: le cas de la France. *Espace, populations, sociétés* 19. (1-2): 19-36.
- SOMLYÓDYNÉ et al. (2004): *A tervszerződés rendszerének hazai adaptálási lehetőségei* (Kutatási zárótanulmány). Készült a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal megbízásából az MTA Regionális Kutatási Központja Dunántúli Tudományos Intézetében. Pécs.  
[http://www.terpot.hu/webfm\\_send/521](http://www.terpot.hu/webfm_send/521), letöltve: 2014.04.20.
- SÜLI-ZAKAR I. (1995): Kistérségek és területfejlesztés. In: Csefkó F. (szerk.): *Kistérségeknél kistérségekről*. Dunaholding City Menedzser Kft., Budapest, pp. 16-23.
- SÜLI-ZAKAR I. (1998): *Területfejlesztés - vidékpolitika*. *A Falu* (13): 6-7.p.
- SZABÓ J. (1998): A természetföldrajz tárgya, céljai, tagolódása, tudomány-rendszertani helye. In: BORSY Z. (szerk.): *Általános természetföldrajz*. Nemzeti tankönyvkiadó, Budapest. pp.7-9.
- SZABÓ J. (2010): Tervezés és szabályozás a városalakításban. *Tér és Társadalom* 24. (4): 29-49.

- SZAKÁL F. (1999): A fenntartható mezőgazdaság és szerepe a vidéki térségek fejlődésében. *A Falu* Nyár. pp. 23-28.
- SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI I. (2001): Vidékkutatás előzményekkel és tényekkel. *Tér és társadalom* 15 (2): 71-85.
- THRIFT, N. (1987): Manufacturing rural geography. *Journal of Rural Studies* 3 (1): 77-81.
- TIZON, P. (1996): Qu'est-ce que le territoire? In: DI MÉO, G. (dir.): *Les territoires du quotidien*. Paris, Ed. L'Harmattan, coll. Géographie Sociale, pp.17-22.
- TÓTH J. (2002): A társadalomföldrajz tudományrendszertani helye, a társadalom és a természet kölcsönhatása, a társadalmi-gazdasági tér értelmezése. In: TÓTH J. (szerk.): *Általános társadalomföldrajz I*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. pp. 17-23.
- TÖKÉS, T. (2013): *A francia és a magyar területfejlesztés összehasonlító vizsgálata - Területfejlesztés és regionalizáció Franciaország és Magyarország példáján*. Egyetemi doktori (PhD) értekezés. Debrecen.
- [http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/176328/1/TOKES\\_T\\_FR\\_Magy\\_terfejl\\_dok\\_dissz\\_titkosított.pdf](http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/176328/1/TOKES_T_FR_Magy_terfejl_dok_dissz_titkosított.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- VANIER, M. (2005): La relation "ville / campagne" excédée par la périurbanisation. *Cahiers français* (328): 13-21. [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/75/48/PDF/La\\_relation\\_villecampagne.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/75/48/PDF/La_relation_villecampagne.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- VANIER, M. (2008): L'aménagement des territoires, demain. In: JEAN, Y. – VANIER, M. (dir.): *La France. Aménager le territoire*. Paris, Ed. A. Colin. pp. 308-313. [http://wp-annuaire.upmf-grenoble.fr/tiny\\_uploads/Vanierpdf\\_L\\_amenagement\\_des\\_territoires\\_demain.pdf](http://wp-annuaire.upmf-grenoble.fr/tiny_uploads/Vanierpdf_L_amenagement_des_territoires_demain.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- VANIER, M. (2009): *Comment habiter et gouverner la galaxie des territoires*. Synthèse de la conférence de Martin Vanier, du 2 avril 2009, du cycle «La Ville de demain », co-organisée par le Conseil de Développement Responsable de l'agglomération de Poitiers, l'Espace Mendes-France de Poitiers, et la Communauté d'Agglomération de Poitiers. pp. 6-11. [http://www.agglo-poitiers.fr/Datas/File/Synthese\\_du\\_cycle2009.pdf](http://www.agglo-poitiers.fr/Datas/File/Synthese_du_cycle2009.pdf), [http://www.grandpoitiers.fr/Datas/File/synthese-Martin-Vanier\\_020409.pdf](http://www.grandpoitiers.fr/Datas/File/synthese-Martin-Vanier_020409.pdf), letöltve: 2014.04.20.
- VARGA GY. (2004): *A magyar mezőgazdaság és a vidékfejlesztés kapcsolata*. Kézirat, készült az új magyar vidékpolitikai stratégia tudományos megalapozásához. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét.
- VIRÁG R. (2005): A területfejlesztési funkció működésének értékelése a kistérségi rendszerben. In: Dr. Németh J.–Kádár K. (szerk.): *Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok több célú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*. IDEA – MKI. Budapest, pp.151-188.
- VERNET, M. (1970): Les circonscriptions administratives de la France métropolitaine. *Économie et Statistique* 10: 39-56.
- VERPEAUX, M. (2009): La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Les Notices. In: Maryvonne Bonnard (Cor.): *Les collectivités territoriales*, 4e édition. La Documentation française. pp.1-7.
- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/content/download/38917/634876/file/mise-a-jour-collectivites-territoriales-4edition.pdf>, letöltve: 2014.04.20.
- WOODS, M. (2005): *Understanding the rural geography: processes, responses and experiences in rural restructuring*. SAGE. pp. 17-26.
- WOODS, M. (2009): Rural geography. In: *Elsevier Encyclopedia*. pp. 429-441.
- ZÁBRÁDI ZS. (2006): A hazai agglomerációk lehatárolásának egy módszere. In: Csapó T. - Kocsis Zs. (szerk.): *Agglomerációk és szuburbanizálódás Magyarországon*. Szombathely. pp. 91-111.
- ZEPF, M.–ANDRES, L. (2011) (szerk.): *Enjeux de la planification territoriale en Europe*. PPUR Presses polytechniques, Lausanne, 310.p.

#### **Kiadványok, elemzések, beszámolók:**

ADCF: Dossier spécial "SDCI". 21/12/2012

[http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=700&num\\_thematique=7](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=700&num_thematique=7) (tájékoztató), letöltve: 2014.04.20.

ADCF: Bilan provisoire de la mise en œuvre des SDCI au 1er janvier 2013. 11/01/2013.

[http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=1383&num\\_thematique=7&style=3](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1383&num_thematique=7&style=3) (tájékoztató), letöltve: 2014.04.20.

ADCF: Intercommunalité. Mode d'emploi. 2014 (tájékoztató) <http://www.adcf.org/files/131220-Intercommunalite-mode-d-emploi-web.pdf> (ismertető), letöltve: 2014.04.20.

ANPP: Qu'est ce qu'un Pays? <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique22> (tájékoztató), letöltve: 2014.04.20.

ANPP: Panorama des pays 2013. (elemzés) [http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama\\_des\\_Pays\\_2013.pdf](http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama_des_Pays_2013.pdf) (tájékoztató), letöltve: 2014.04.20.

Après les lois voynet,chevenement, sru. Les reflexions de la fnau sur le nouveau contexte du developpement territorial. Les dossiers FNAU. No 6 – décembre 2000. <http://www.fnau.org/file/news/dossierfnau6.pdf> (elemzés) (Várostervezési Ügynökségek Országos Szövetsége - Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme – FNAU), letöltve: 2014.04.20.

Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. 11 mai 2010, (intézkedési, cselekvési terv): <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/20100511-dp-ciadt.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

Cork-i nyilatkozat (1996): The Cork Declaration - A Living Countryside. European conference on Rural Development. Cork Ireland, 7-9. November 1996.

Council of Europe (1996): European Charter for Rural Arcas (Vidéki térségek Európai Chartája)

European Commission (1997): Rural Developments. CAP 2000 Working Document. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_en.pdf), letöltve: 2014.04.20.

European Commission (2009): Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2009. [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD\\_Report\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf), letöltve: 2014.04.20.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2010): OECD Regional Typology. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

Loi relative au développement des territoires ruraux, Guide pratique des principales mesures et exemples, Rédaction: Délégation à l'information et à la communication et Direction générale de la foret et des affaires rurales. Éd. MAAP. 2005 juillet: <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/16pldtr.pdf> (útmutató), letöltve: 2014.04.20.

Loi de réforme des collectivités territoriales: guide pratique. Direction générale des collectivités locales, 2011. Paris, 80 p. (útmutató) <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/GuideRCT.pdf>, letöltve: 2014.04.20.

Tájékoztató az állam-régió tervszerződésről: <http://www.datar.gouv.fr/contrats-etat-regions>, letöltve: 2014.02.22.

Ismertető a vidéki kiválósági központok fejlesztéséről: <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/les-poles-d-excellence-rurale> ; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024507479&fastPos=1&fastReqId=1272574222&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, letöltve: 2014.02.22.

#### **Módszertani kiadványok:**

[Circulaire NOR INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001](#) relative aux compétences des EPCI - Mise en oeuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/cir\\_05072001.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/cir_05072001.pdf), letöltve: 2014. május 14.

INSEE Méthodes. N°83. décembre 1998. <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/17925/1/imethode83.pdf>, letöltve: 2014.02.22.

Nouvelles délimitations des agglomérations urbaines et des zones de peuplement industriel ou urbain (I.N.S.E.E.). Journal de la société de statistique de Paris. 111 (1970). pp. 90-102: [http://archive.numdam.org/ARCHIVE/JSFS/JSFS\\_1970\\_111\\_/JSFS\\_1970\\_111\\_90\\_0/JSFS\\_1970\\_111\\_90\\_0.pdf](http://archive.numdam.org/ARCHIVE/JSFS/JSFS_1970_111_/JSFS_1970_111_90_0/JSFS_1970_111_90_0.pdf), letöltve: 2014.02.22.

Méthode d'actualisation du nouveau zonage en aires urbaines 2010. pp.1-13: [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm), letöltve: 2014.02.22.

#### **Internetes források:**

[http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/unites\\_urbaines.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/unites_urbaines.htm) (definíció), letöltve: 2014. március 18.

<http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/histoire.htm> (ismertető), letöltve: 2014. március 18.

<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1374/ip1374.xls> (definíció és adat táblázat), letöltve: 2014. március 18.

[http://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz\\_agglomeraciok](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_agglomeraciok), letöltve: 2014. március 18.

L'Observatoire des évolutions sociales et urbaines. La rédefinition des unités et des aires urbaines 2010 de l'INSEE. AULAB. No 8. 2012.

[http://www.ftpaulab.fr/Observatoires/Observatoire\\_Socio\\_Demo/publi\\_obs\\_evo\\_soc8\\_UU\\_AU\\_Combine.pdf](http://www.ftpaulab.fr/Observatoires/Observatoire_Socio_Demo/publi_obs_evo_soc8_UU_AU_Combine.pdf), (tanulmány), letöltve: 2014. március 18.

Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2013. január 1.

[http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=15906&p\\_lang=HU](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=15906&p_lang=HU), letöltve: 2014. január 21.

Önkormányzati Hírlevél 2012. évi különszám - Önkormányzati Tudástár. Belügyminisztérium elektronikus hírlevele. p.2.,

[http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel\\_kulonszam%202012.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf), letöltve: 2013.12.01.

[http://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/Brochure\\_-\\_Reforme\\_des\\_collectivites\\_territoriales.pdf](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/Brochure_-_Reforme_des_collectivites_territoriales.pdf), letöltve: 2014.02.22.

<http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation> (tájékoztató), letöltve: 2014. 03.18.

<http://www.courrierdesmaires.fr/wp-content/uploads/2013/04/20130410-pjl-decentralisation-2.pdf> (tájékoztató), letöltve: 2014. 03.18.

[http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/08/manuel-valls-pour-un-veritable-acte-iii-de-la-decentralisation\\_4397801\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/08/manuel-valls-pour-un-veritable-acte-iii-de-la-decentralisation_4397801_823448.html) (újságcikk), letöltve: 2014.02.22.

[http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1440/10018/version/1/file/loi\\_2005-157.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1440/10018/version/1/file/loi_2005-157.pdf) (beszámoló), letöltve: 2014.02.22.

Ismertető UNADEL szervezetről: [http://www.unadel.asso.fr/dossiers/dossiers.php?id\\_dossier=300](http://www.unadel.asso.fr/dossiers/dossiers.php?id_dossier=300), letöltve: 2014.02.22.

#### **Kérdőíves francia kutatások** (letöltve: 2014.02.01.):

- <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-la-democratie-de-lintercommunalite> (2011)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2009/opi20090904-le-barometre-financier-des-maires-et-des-presidents-d-epci.pdf> (2009)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2011/opi20110909-barometre-financier-2011-des-communes-et-communales.pdf> (2011)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2012/opi20121026-barometre-annuel-sur-la-situation-budgetaire-et-financiere-des-communes-et-communales.pdf> (2012)
- Lakosok véleményét felmérő kutatások (ADCF ösztönzésére és részvételével):
- <http://www.ifop.com/media/poll/intercommunalite%20C3%A9.pdf> (2006)
  - [http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite\\_v3.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/intercommunalite_v3.pdf) (2007)
  - <http://www.adcf.org/files/Sondage2008.pdf> (2008)
  - <http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2009/opi20090226-l-attitude-des-francais-a-l-egard-des-propositions-de-reformes-des-collectivites-territoriales.pdf> (2009)
  - [http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/2351-1-study_file.pdf) (2013)

#### **Francia törvények, jogszabályok:**

1955 június 20. 55/606.sz. határozat a települési szindikátusokról – Décret n°55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes.

Décret n°55-873 du 30 juin 1955 Etablissement de programmes d'action regionale

1957. évi augusztus 7-i törvény többek között a területfejlesztési programokról – la Loi Cadre de la Construction du 7 aout 1957

1959. évi január 5-i, 59/29.sz. rendelet a SIVOM-ról – Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes

1959. január 5-én 59/30.sz. rendelet, amely megalkotta a városi körzetet/kerületet (district urbain) – Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts

*Települések számának csökkentését támogató rendeletek:*

1959. évi január 22-i n°59-189 rendelet

1963. évi október 14-i n°63-1041 rendelet  
1964. évi augusztus 27-i n°64-884 rendelet  
1966. évi július 9-i n°66-481 rendelet

1964. március 14-én kiadott a 64/250. sz. rendeletet az államigazgatás szervezetéről a regionális működési körzetben - Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, a l'organisation des services de l'Etat dans les départements et a la déconcentration administrative

1966. évi törvény a nagyvárosi települési közösségekről – Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

1967 Telekgazdálkodási kerettörvény – Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation fonciere, Loi d'Orientation Fonciere (LOF)

1970-ben törvény az önkormányzati irányításról és települési szabadságról – Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertes communales

1971. évi július 16-i a települések fúzióiról és csoportosításáról szóló „Marcellin törvény” – Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (loi Marcellin)

1982. március 2-i törvény a települések, a megyék és a régiók hatásköreiről – Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

1982. július 29-i törvény a tervezés reformjáról (Rocard-féle törvény) – La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification

1983. január 7-i törvény a települések, a megyék, a régiók és az Állam közötti hatáskörmegosztásról – Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative a la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre)

1983. évi július 13-i törvény az új agglomeráció szindikátusáról (syndicat d'agglomération nouvelle – SAN) – Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles

1983. július 22-i kiegészítő törvény a települések, a megyék, a régiók és az Állam közötti hatáskörmegosztásról – Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative a la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

1988. évi január 5-i törvény, amely létrehozza az « a la carte » érdekszövetségeket (syndicat a la carte) – Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

1992. február 6-i a Köztársaság területi közigazgatására vonatkozó törvény – Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative a l'administration territoriale de la République (ATR)

1995 Területrendezési és -fejlesztési kerettörvény vagy Pasqua törvény – Loi d'orientation pour aménagement et développement du territoire (LOADT)

1999. június 25. A terület rendezéséről és a fenntartható területfejlesztésről szóló kerettörvény” (LOADDT, Voynet törvény) – La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, L'Assemblée nationale et le Sénat, France. -

1999. július 12. A települések közötti együttműködést erősítő és egyszerűsítő törvény (Chevènement törvény) – La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, L'Assemblée nationale et le Sénat, France.

2000. december 13. A városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvény – La loi solidarité et renouvellement urbains - (SRU)

2003. évi Alkotmány módosítás a Francia Köztársaság decentralizált szervezetéről – La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative a l'organisation décentralisée de la République française

2004. A területi közösségek autonóm finanszírozásáról szóló törvény – Loi sur l'autonomie financiere des collectivités terriotoiales

2004. A decentralizációt megerősítő törvény – Loi n° 2004-809 du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

2005 a vidéki területek fejlesztésére vonatkozó törvény – loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

2010. A területi közigazgatásra vonatkozó reform – La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (la RéATE), Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, a l'organisation et a l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

2010. évi december 16-i törvény a helyi közösségek reformjáról – La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, L'Assemblée nationale et le Sénat, France

2010. Grenelle II. törvény - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.



2013. Törvénytervezet a régiók mozgósítása a növekedés, a foglalkoztatás és a területek közötti egyenlőség – Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-496.html>

2013. Törvénytervezet a területi szolidaritás és a helyi demokrácia fejlesztése – Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-497.html>

2013. évi május 17-i a helyi választásokra vonatkozó törvény – Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (loi Valls)

2014. Az állami területi cselekvések modernizációja és a világvárosok (métropoles) megerősítése – Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM)

#### **Magyar törvények, jogszabályok:**

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1996. évi XXI. törvény a Területfejlesztésről és a Területrendezésről

1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról

65/2004 (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

2004. évi LXXV. törvényt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

258/2004. sz. (IX. 16.) Kormányrendelet a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól

2011. évi CLXXXIX. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól

Magyarország Alaptörvénye

## **RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE**

CA – Communauté d'Agglomération, agglomerációs térségi közösség  
CC – Communauté des Communes, a kis- és középtelepülések városi közössége  
CIADT – Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire, Területrendezési és -fejlesztési Tárcaközi Bizottság  
CNADT – Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, Országos területrendezési és -fejlesztési tanács  
CPER – Contrat de projet État-région, Állam-régió projektszerződés  
CRADT – Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, Területrendezési és -fejlesztési regionális konferencia  
CU – Communauté Urbaine, nagyvárosi térségi közösség  
DATAR – la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, Területfejlesztésért és a Regionális Attraktivitásért Felelős Bizottság  
DGF – dotation globale de fonctionnement, általános állami működési támogatás későbbieknek  
DTADD – Directive territoriale d'aménagement et de développement durable, Tervezés és fenntartható fejlesztés területi direktívái (irányelvei)  
EPCI – Établissement public de coopération intercommunale, települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet  
GAL – Group d'action locale, Helyi Akció Csoport  
INSEE – L'Institut National de la Statistique et des Études Économiques, Országos Statisztikai és Gazdasági Kutatások Nemzeti Intézete  
LDTR – Loi relative au développement des territoires ruraux, A vidéki területek fejlesztésére vonatkozó törvény  
LOADDT – La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, A terület rendezéséről és a fenntartható területfejlesztésről szóló kerettörvény  
LOADT – Loi d'orientation pour aménagement et développement du territoire, Területrendezési és -fejlesztési kerettörvény  
MAPAM – loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Az állami területi cselekvések modernizációja és a világvárosok (métropoles) megerősítése  
PLU – Plan Local d'Urbanisme, településrendezési terv  
SAN – Syndicat d'Agglomération Nouvelle, új agglomerációs érdekszövetség  
SCOT – Schéma de cohérence territoriale, összehangolt térségfejlesztési koncepció  
SEGESA – Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées, Alkalmazott Földrajzi és Szociológiai Kutatások Társasága  
SIVOM – Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples, többcélú települési társulásokat  
SIVU – Syndicat Intercommunal à Vocation Unique, egy célú településű társulások  
SRADDT – Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, A területrendezés és fenntartható fejlesztés regionális terve  
SRU - La loi solidarité et renouvellement urbains, A városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvény  
SSC – Schémas de Services Collectifs, Közszolgáltatások tervei  
TPU – taxe professionnelle unique, egységesített iparüzési adó  
UNADEL – Union national des acteurs et des structures du développement local, Helyi fejlesztési intézmények és szereplők országos uniója  
ZAU – Zonage en aire urbaine, városi terület övezetbesorolása/ övezetessége  
ZAU-R – Zonage en Aires Urbaines et Aires d'Emploi de l'Espace Rural, A városi területek övezetbesorolása és a vidéki tér foglalkoztatási területei  
ZPIU – Zones de peuplement industriel ou urbain, Az ipari vagy a városi benépesedés zónái  
ZRR – Zone de Revitalisation Rurale, revitalizációra szoruló vidéki térségek

## Köszönetnyilvánítás

Köszönetemet fejezem ki a doktori dolgozat elkészítésében nyújtott segítségéért, hasznos tanácsaiért, témavezetői munkájáért Dr. Csatári Bálint egyetemi docens úrnak.

Köszönettel tartozom Dr. Karancsi Zoltán tanszékvezető úrnak is, aki biztatott, támogatott és az észrevételeivel, a javaslataival segítette munkámat.

Köszönöm a segítségét tanszéki kollégáimnak is, akik nyomon követték a doktori munkám formálódását, és segítő észrevételeikkel, építő jellegű kritikai megjegyzéseikkel támogatták munkámat.

Köszönettel tartozom a szüleimnek és a férjemnek a doktori munkám megírása közben tanúsított türelmükért és támogatásukért, és hogy odaadóan vigyáztak kisfiamra. Egyúttal édesapámnak és férjemnek is köszönöm a szakmai javaslataikat és építő jellegű kritikáikat.

Végül köszönöm barátaim végtelen türelmét és biztatását is.



## MELLÉKLETEK

### 1. sz. melléklet: A XX. századi vidékkutatás az angolszász, a francia nyelvterületeken és Magyarországon

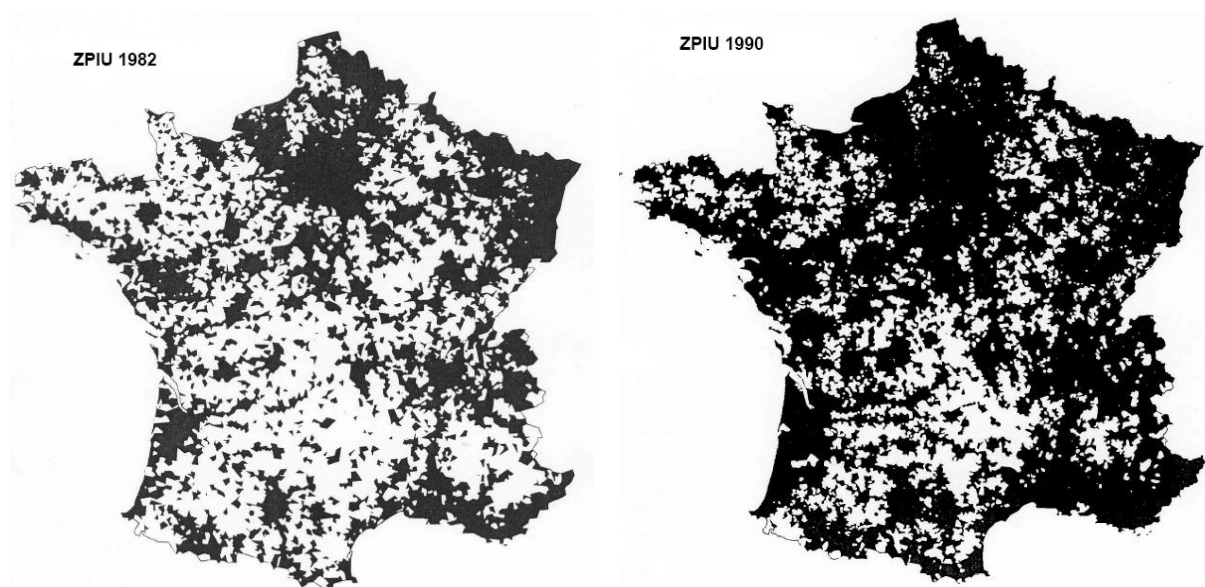
	Angolszász	Francia	Magyar
1950-es évek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urban-rural dichotómia.</li> <li>- A vidéki közösségről /falusi közösségről szóló tanulmányok (rural community studies).</li> <li>- 1980-as évekig 3 fő tématerület, erőteljes empirikus kutatásokkal: agrárföldrajz, az emberi tevékenység szervezése és hatása a vidéki térben, vidéki tájkép és földhasználat.</li> <li>- Mezőgazdasági földrajz dominanciája az 1980-as évekig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Város-vidék dichotómia.</li> <li>- Mezőgazdaság jelentősége, faluközösségek vizsgálata (lakóhely struktúrái, formái), regionális monográfiák.</li> <li>- Mezőgazdasági típusok, tájtypusok meghatározása és agrárrendszerek kutatása.</li> <li>- Az 1960-as évekig meghatározók a mezőgazdasági problémákra és a mezőgazdasági tevékenységek által meghatározott tájszerveződésekre vonatkozó kutatások.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Szociográfiák, a magyar vidék elmaradottságának kutatása, feudális társadalmi maradványok a vidéken.</li> <li>- A két világháború között jelenik meg a mezőgazdasági földrajz: leíró, ágazati szemlélet; majd regionális szemlélet; „termőtáj-kutatás” (1980-as évekig).</li> <li>- Falukutató mozgalom: művészet, szokások és egyéb hagyományos értékek feltárása; kirívó társadalmi elmaradottság feltárása.</li> </ul>
1960-as évek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Város-vidék kontinuum.</li> <li>- A kapitalizmus behatolása a mezőgazdaságba, a kisparaszti gazdaságok helyét családi birtokok, a parasztokét a mezőgazdasági dolgozók veszik át. Az urbanizáció hatására a városi életmód terjedése a vidéki térben.</li> <li>- Az előző időszak hagyományos témáinak tovább vitele a mezőgazdaságra vonatkozó kutatások dominanciája.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Város-vidék kontinuum, „vidékek urbanizációja”.</li> <li>- A nem mezőgazdasági népesség növekedése a csökkenő vidéki népességen belül. A vidéki sajátosság elvesztése, a városi életmód terjedése.</li> <li>- Mezőgazdasági földrajz, előző időszak hagyományos témáinak tovább vitele.</li> <li>- A „vidéki tér (espace rural)” fogalmának felbukkanása.</li> <li>- Vidéki tér típusok meghatározása: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a funkción alapulva;</li> <li>• a városi térbe való integráción alapulva.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Téeszésítés – a mezőgazdaság gazdasági hátterének ágazati és regionális vizsgálata (a fejlesztések miatt).</li> <li>- A kvantitatív módszerek „betörése”, a komplex falukutatások előtt megnyíló lehetőség.</li> <li>- A több dimenziós módszerekkel elsősorban a mezőgazdaság és a foglalkozás szerkezet vizsgálata, valamint falutípusok megalkotása.</li> </ul>

1970-es évek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A vidék átalakulásának, átrendeződésének megindulása (rural restructuring)</li> <li>• Az 1970-es évek végén a neomarxista politikai gazdaságtan teóriái a vidékkutatókban. Hozzájárultak pl.: a mezőgazdaság politikai gazdaságtan kibontakoztatásához; a vidéki tervezés és gazdaságfejlesztési folyamatok kritikai elemzéséhez; az osztálykapcsolatok és társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálatához a vidéki térségekben; a feldolgozó iparvárosból vidékre történő elmozdulása (és később a szolgáltató szektoré is).</li> <li>• A vidékföldrajz szerepének növekedése a vidékfejlesztés, tervezés és politika területén.</li> <li>• Kvantitatív módszerek fejlődése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vidék átalakulása: a vidék felértékelte, természetesség, „vágott tér”; a város a krízis tere.</li> <li>- A vidéki elvándorlás lassulása, új funkciók megjelenése.</li> <li>- Egyes állami szervek érdeklődésének növekedése a „vidékfejlesztés” iránt.</li> <li>- Az állami területfejlesztés és területi tervezés rendszerének újra gondolása, szükséges intézményrendszer kiépítésének kezdete.</li> <li>- Elméleti tipológiák és kvantitatív módszerek fejlődése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mezőgazdaság kollektivizálása és az iparosítás, a parasztagdálkodás felszámolódása.</li> <li>- A társadalom felé fordulás: a falu átalakulásának kutatása, falusi népesség életkörülményeinek vizsgálata.</li> <li>- Tanyakutatók, több dimenziós tipizálások folytatása, a mezőgazdasági kisüzemek tipizálása</li> <li>- A szociológia jelentős szerepe a vidékkutatókban: falusi átrétegződés, mobilitás, átrétegződés, községekben zajló társadalmi változások.</li> </ul>
1980-as évek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vidéki átalakulás kibontakozása. A multidimenzionális vidék fogalmának megjelenése: a vidék változása sokdimenziós jelenség.</li> <li>- Lokálitás/ hely vizsgálatával olyan egyediségek feltárása, mely révén a vidék megkülönböztethető a nem-vidéktől.</li> <li>- Az „új politikai gazdaságtan” irányzat kibontakozása.</li> <li>- A kulturális fordulat: előterébe kerültek az elhanyagolt társadalmi csoportok; a vidékiségről szóló diskurzusok elemzései, a „vidékiség”, mint hálózati és hibrid forma kutatása.</li> <li>- A vidéki irányítás, kormányzás és politikák vizsgálata.</li> <li>- Vidéki forrás menedzsment és megőrzés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vidék lassú és „diszkrét” eltűnése vagy „reneszánsza” szemben az urbanizációval.</li> <li>- A demográfiai tendenciák megfordulása: városi elvándorlás („exode urbain”), elővárosiasodás fellendülése.</li> <li>- Vidék iparosítása, környezeti problémák növekedése.</li> <li>- Tájmonográfiák utolsó hulláma.</li> <li>- A vidék (rural), mint hely, lokálitás (locality) és természeti környezet (miliő).</li> <li>- Kulturális fordulat hatása nem jelenik meg olyan látványosan a vidékföldrajz kapcsán: átrányos helyzetű csoportok, vidéki társadalmi konfliktusok, vidéki idill.</li> <li>- Több kritériumos érzékeny zónák meghatározása.</li> <li>- A környezet és a társadalmi kritériumok összekapcsolódásának vizsgálata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falusi társadalom nagyfokú differenciálódása.</li> <li>- A szociológia területén megújulnak a falukutatók (szociográfia): <ul style="list-style-type: none"> <li>• előző hagyományok folytatása</li> <li>• perifériák felzárkóztatása</li> <li>• vidéki társadalom különféle rétegeinek kutatása</li> </ul> </li> <li>- Tanyakutatók, a falvak körzetesítésének kutatása</li> <li>- Agrárkutatók: mezőgazdaság szerepének, súlyának vizsgálata.</li> <li>- Törekvések a hátrányos helyzetű térségek lehatárolására.</li> </ul>

<p><b>1990-es évek</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A vidéki tér funkcióinak differenciálódása kerül előtérbe, a vidék hibrid modellje.</li> <li>• A posztproduktivista átmenet és a multifunkcionalitás.</li> <li>• A vidék reprezentációk és a diskurzusok kutatásának folytatása.</li> <li>• Mezőgazdasági szerkezetátalakuláshoz kapcsolódó kutatások, pl. 'food geography' területén, a fogyasztói gyakorlatok és kultúrák, a helyi élelmiszer fogyasztás és az élelmiszer kiskereskedelem alternatív helyeinek feltárása.</li> <li>• Rekreáció és turizmus vizsgálata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vidéki tér differenciálódása: <ul style="list-style-type: none"> <li>– vidéki idill vagy falusi utópia, (festői) táj;</li> <li>– beköltöző „szegények” a vidéki környezetben;</li> <li>– környezeti problémák súlyosbodása.</li> </ul> </li> <li>- Város-vidék kapcsolatok kutatása: <ul style="list-style-type: none"> <li>• felvállalható a vidék kiüresedése és a városi kiterjedés nem feltétlenül hasznos;</li> <li>• szolidaritás, város- vidék komplementaritás.</li> </ul> </li> <li>- Vidék és környezet kutatások fejlődése, néhány kutatás a vidéki foglalkoztatásról és kirekesztésről, valamint az korábbi témák folytatása és fejlesztése.</li> <li>- A minőségi jellemzők hangsúlyossá válása, ehhez kapcsolódó módszerek fejlesztése, pl.: a vidék reprezentációk és diskurzusok kutatása, a társadalmi-térbeli képződmények és az egyének társadalmi-térbeli meta-struktúráinak vizsgálata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A mezőgazdaság leépülése: ehhez kötődő társadalmi-gazdasági problémák vizsgálata, az új mezőgazdasági térszerkezet.</li> <li>- A vidék komplex megközelítésének igénye (nyugati mintára)</li> <li>- A mezőgazdaság funkcióinak, változásának vizsgálata</li> <li>- Tanyakutatók</li> <li>- A határmenti térségek vizsgálata</li> <li>- Az urbanizáció hatásai a vidéki térben.</li> <li>- Komplex kistérségi lehatárolások.</li> <li>- EU csatlakozás indukálta témák: <ul style="list-style-type: none"> <li>• fogalom tisztázás: vidék, régió...</li> <li>• módszerek adaptálása</li> <li>• integrációs problémák feltárása</li> </ul> </li> </ul>
----------------------------	--	--	---

Szerk.: Korom A., Karácsonyi D. nyomán 2014.

## 2. sz. melléklet: A ZPIU-k által lefedett terület 1982-ben és 1990-ben



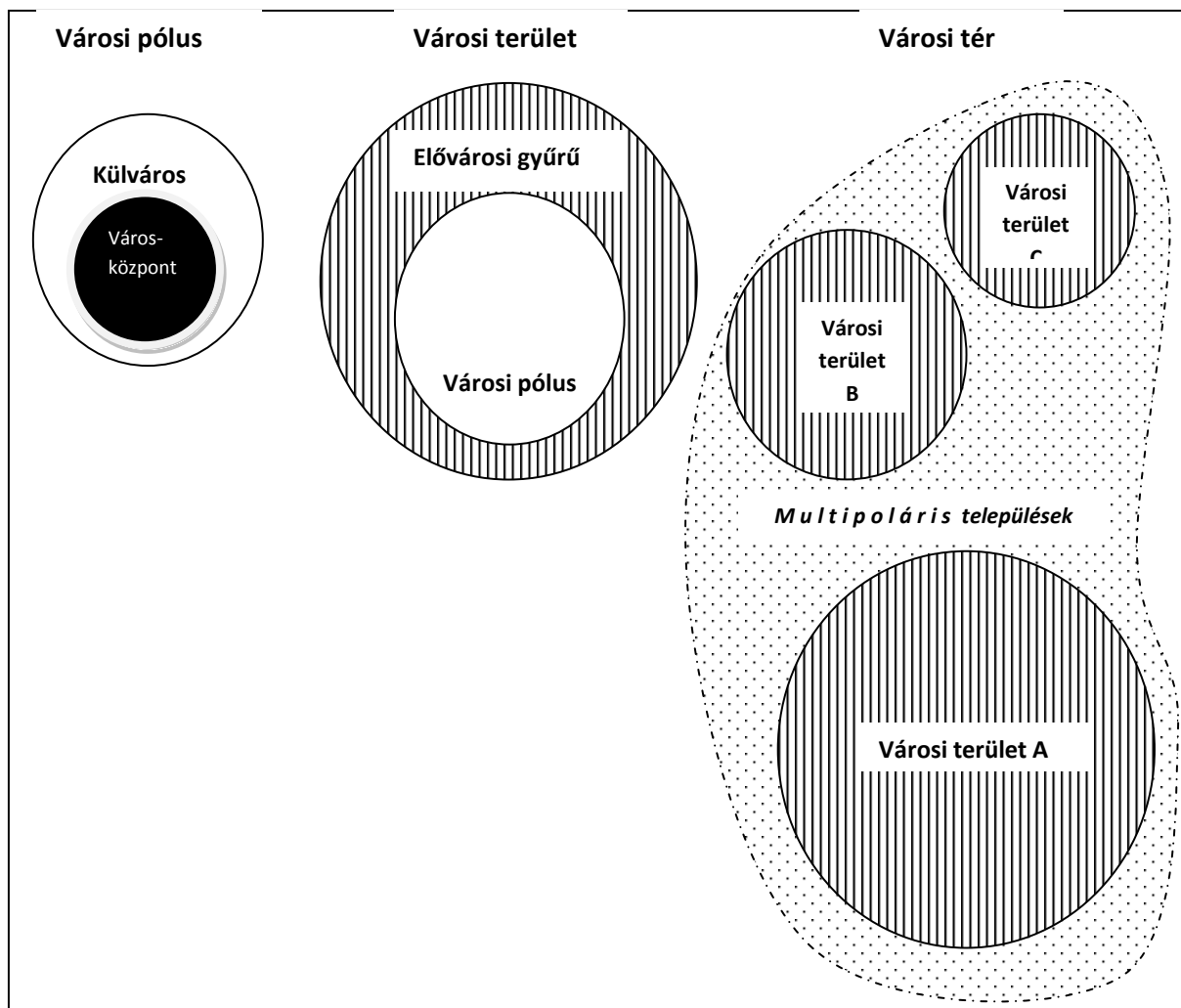
(Forrás: [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires\\_fait\\_urbain\\_au.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires_fait_urbain_au.pdf),  
Letöltve: 2014. március 18.)

## 3. sz. melléklet: ZPIU övezetek változása 1962 és 1990 között

Év	ZPIU-k száma	Települések száma	%-os arány a teljes település számhoz viszonyítva
1962	844	9 083	23,9 %
1968	812	10 644	29,2 %
1975	881	12 143	33,4 %
1982	877	18 956	52 %
1990	603	28 500	78 %

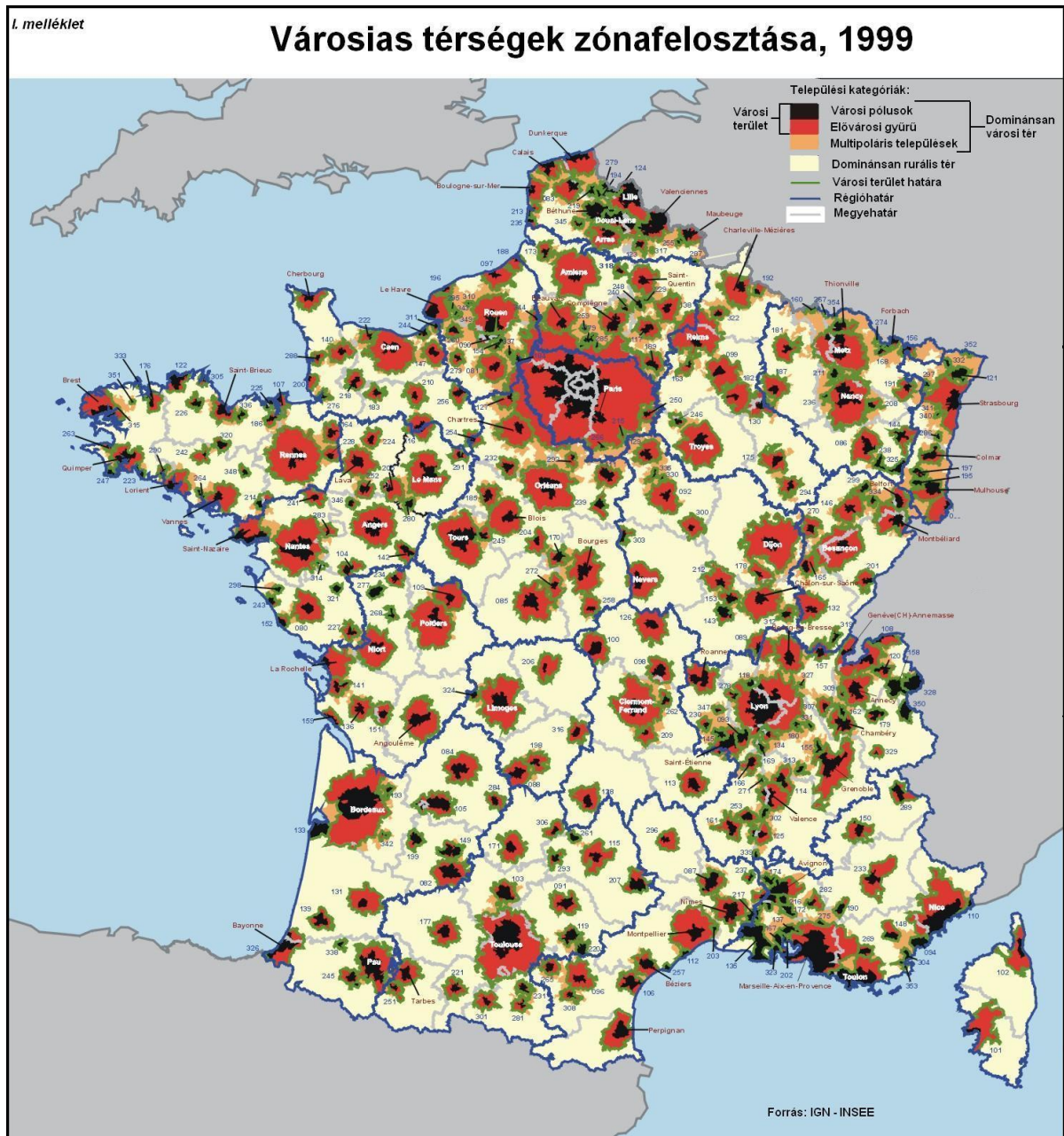
(Forrás : SEGESA – INSEE, <http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-4153.html>, Letöltve: 2014. március 18.)

4. sz. melléklet: A városi terület övezetességének kialakítási sémája



(Forrás: LE JEANNIC, T. (1997): Trente ans de périurbanisation: extension et dilution des villes. Economie et statistique 307: p. 24. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/estat\\_0336-1454\\_1997\\_num\\_307\\_1\\_2578](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/estat_0336-1454_1997_num_307_1_2578), Letöltve: 2014.04.20.)

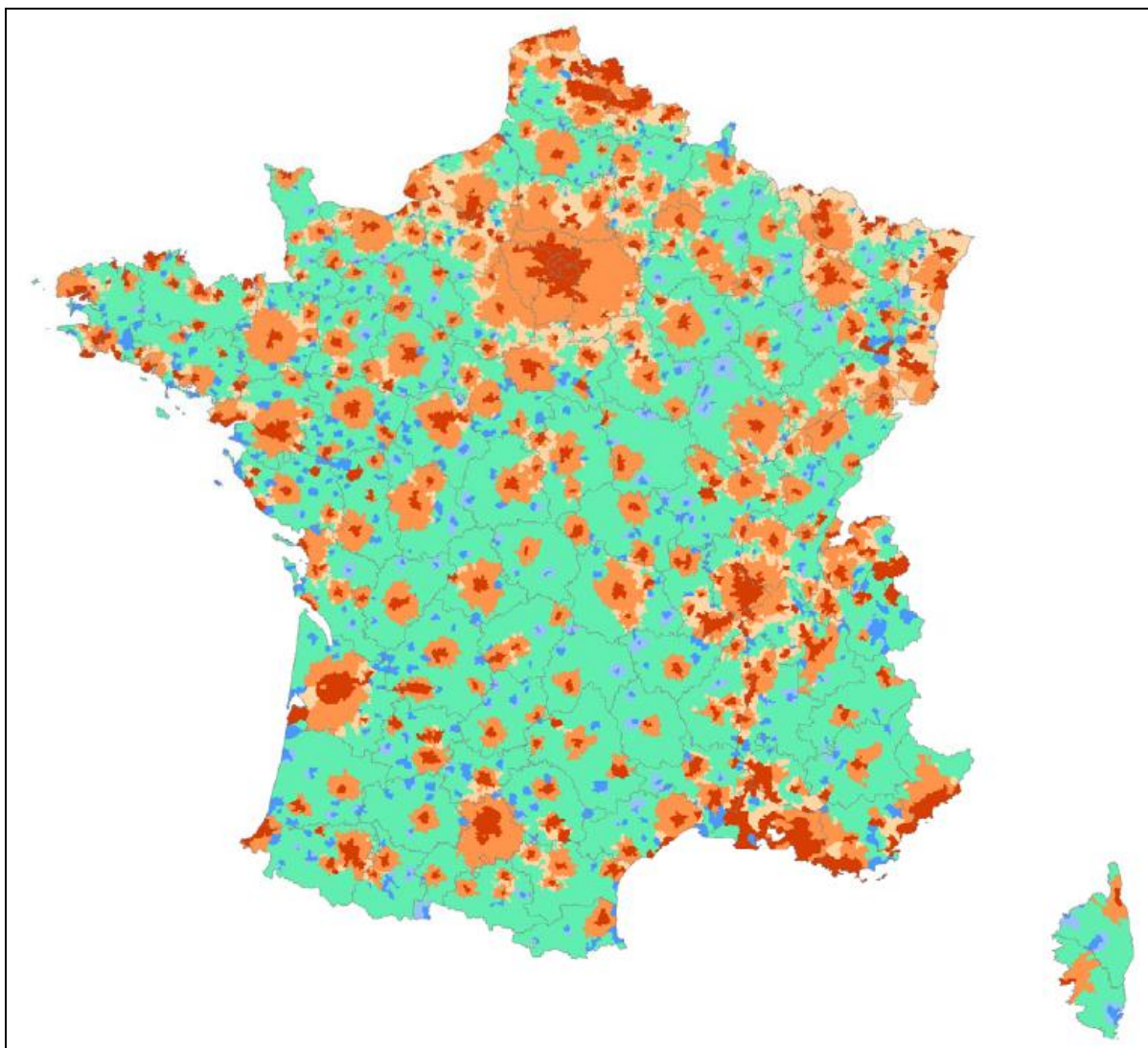
5. sz. melléklet: ZAU 1999-es felosztása az 1990-es népszámlálási adatok alapján



(Forrás: <http://www.populationdata.net/indexcarte.php?option=pays&pid=68&mid=802&nom=france-aires-urbaines>, letöltve 2014.04.20.)



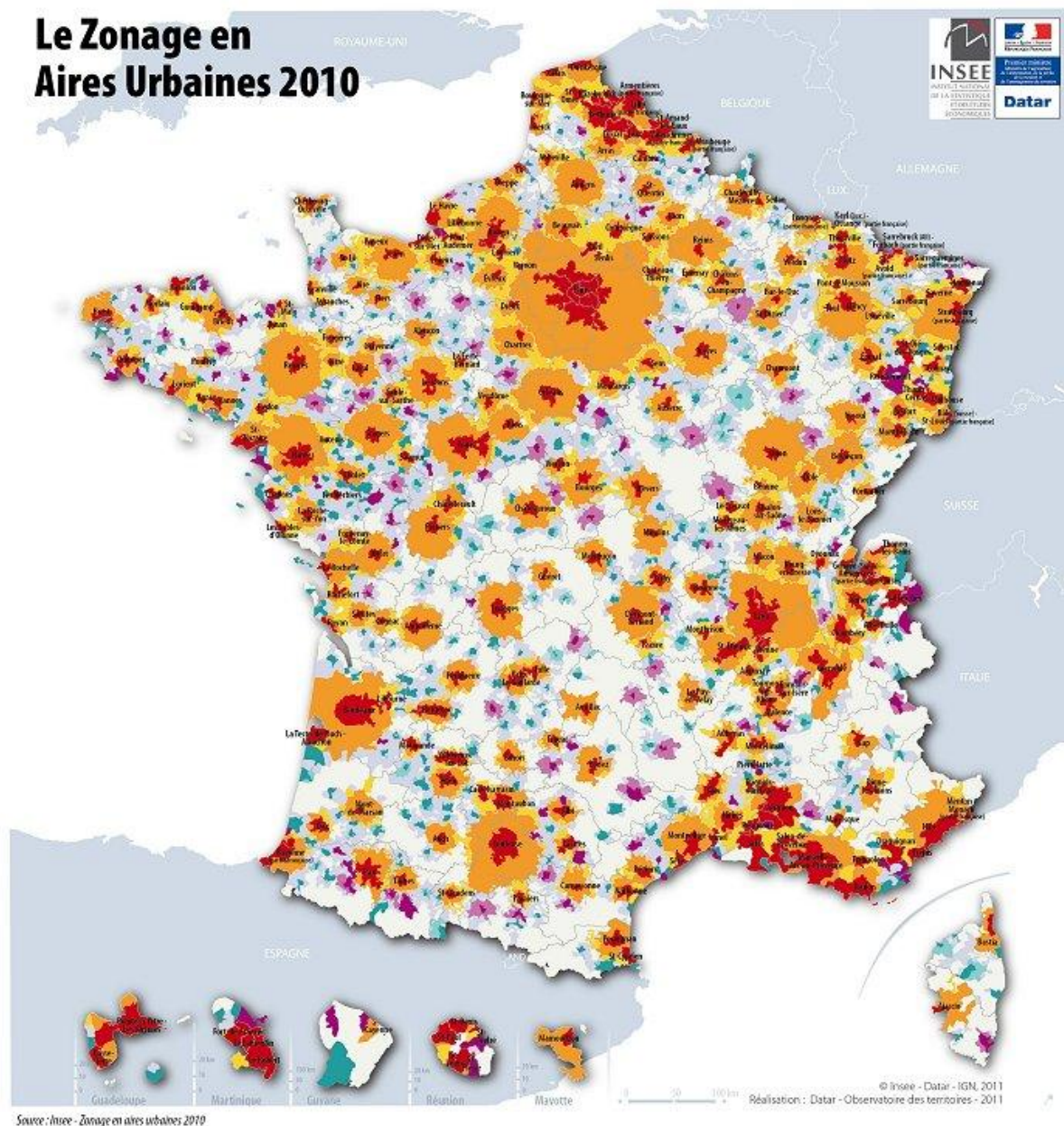
6. sz. melléklet: ZAU-R 2002-es felosztása az 1999-es népszámlálási adatok alapján



- Városi pólus
- Elővárosi gyűrű
- Multipoláris települések
- A vidéki tér foglalkoztatási pólusai
- A vidéki tér foglalkoztatási pólusainak gyűrűi
- A dominánsan vidéki tér egyéb települései

(Forrás: <http://www2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2012/10/BSetal-rappCGP-text.pdf>, p. 14., letöltve 2014.04.20.)

7. sz. melléklet: ZAU-R 2010-es felosztása a 2008-as népszámlálási adatok alapján



### ESPACE DES GRANDES AIRES URBAINES

- Grandes aires urbaines
- Grands pôles - 3 257 communes
- Couronnes des grands pôles - 12 305 communes
- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines - 3 980 communes

### ESPACE DES AUTRES AIRES

- Aires moyennes
- Pôles moyens - 447 communes
- Couronnes des pôles moyens - 803 communes
- Petites aires
- Petits pôles - 673 communes
- Couronnes des petits pôles - 567 communes

### AUTRES COMMUNES MULTIPOLARISÉES

### COMMUNES ISOLÉES, HORS INFLUENCE DES PÔLES

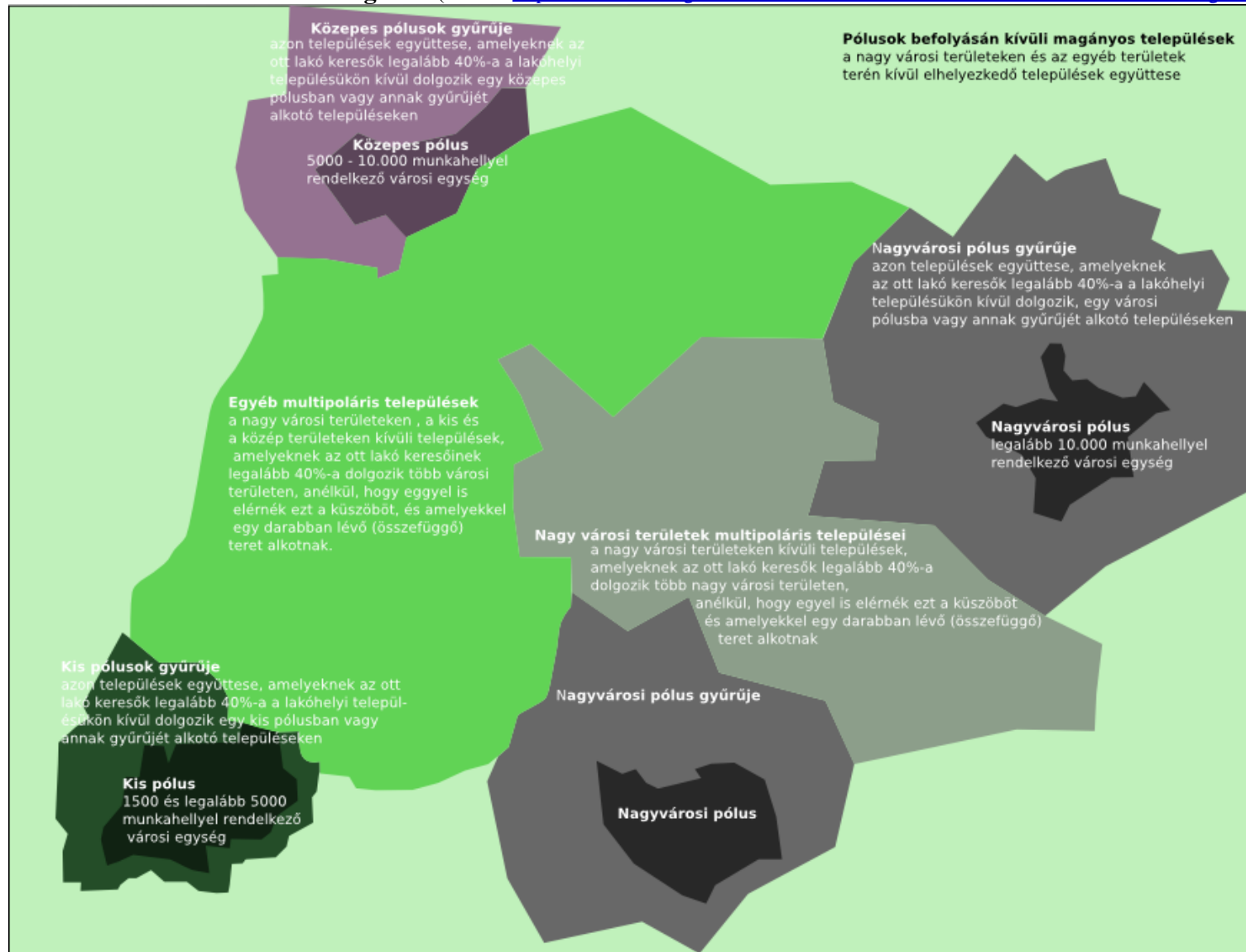


NAGY VÁROSI TERÜLETEK TERE	EGYÉB TERÜLETEK TERE	
Nagy városi területek	Közepes területek	
Nagy pólusok	Közepes pólus	Egyéb multipoláris települések
Nagy pólusok gyűrűje	Közepes pólusok gyűrűje	Pólusok befolyásán kívüli magányos települések
Nagy területek multipoláris települései	Kis területek	
	Kis pólusok	
	Kis pólusok gyűrűje	

(Forrás: <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/le-nouveau-zonage-en-aires-urbaines-2010>, letöltve 2014.04.20.)



8. sz. melléklet: **A ZAU-R 2010-es verzió térkategóriái** (Forrás: <http://www.herault.gouv.fr/content/download/7825/43317/file/DefinitionsZonagesINSEE.pdf>, p. 2.)

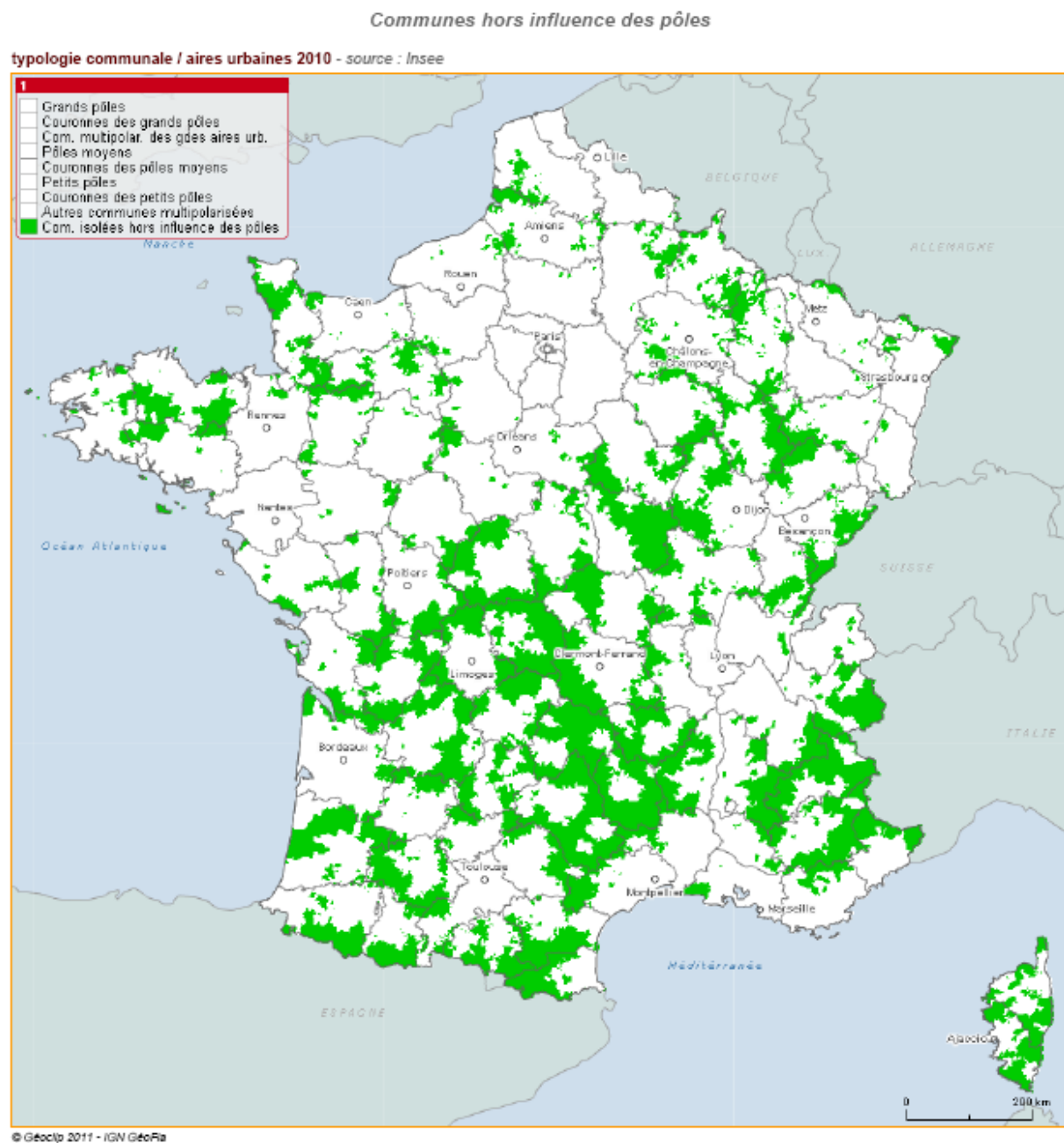


9. sz. melléklet: **A ZAU-R 2002-es és 2010-es kategóriáinak megfeleltetése**

	Városi pólus	Elővárosi gyűrű	Multipoláris települések	A vidéki tér foglalkoztatási pólusai	A vidéki tér foglalkoztatási pólusainak gyűrűje	A döntően vidéki tér egyéb települései
Nagy városi pólusok (több, mint 10.000 munkahely)	X					
Nagy városi pólusok gyűrűje		X				
Nagy városi területek multipoláris települései			X			
Közepes pólus (5000- 10.000 közötti munkahely)	X					
Közepes pólusok gyűrűje		X				
Kis pólusok (1500- 5000 közötti munkahely)				X		
Kis pólusok gyűrűje					X	
Egyéb multipoláris települések			X			X
Pólusok befolyásán kívüli magányos települések						X

(Forrás: [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm)  
<http://www.insee.fr/fr/methodes/zonages/methodologie-def.pdf>, pp.11., letöltve 2014.04.20.))

## 10. sz. melléklet: A pólusok befolyásán kívüli magányos települések

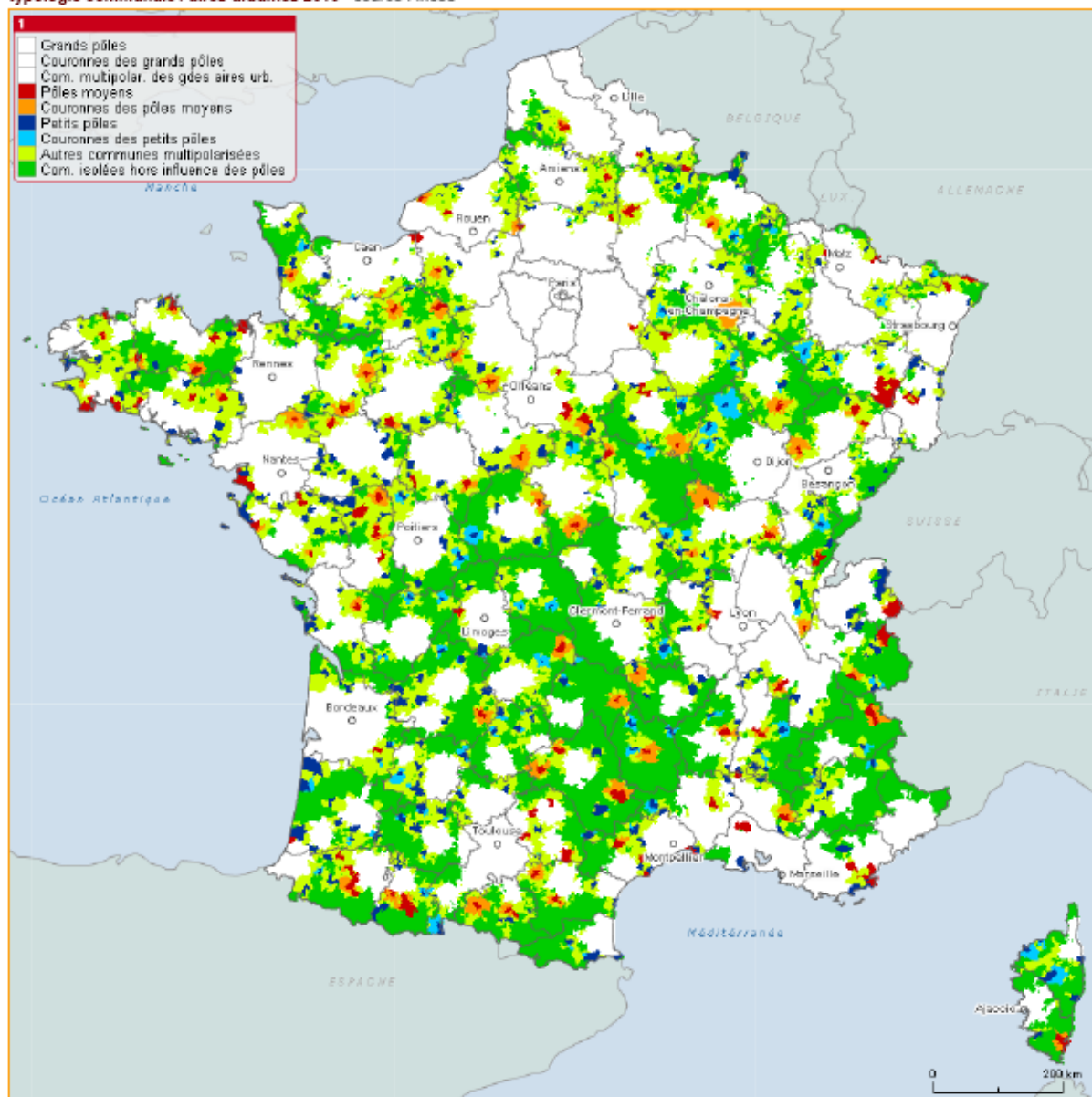


(Forrás: [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires\\_fait\\_urbain\\_au.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires_fait_urbain_au.pdf), p. 22., letöltve 2014.04.20.)

11. sz. melléklet: A nagyvárosi területeken kívüli tér, vagyis az egyéb területek tere

France hors grandes aires urbaines

typologie communale / aires urbaines 2010 - source : Insee



© Géolip 2011 - IGN GéoRIA

(Forrás: [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires\\_fait\\_urbain\\_au.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/actionregionale/cries/territoires_fait_urbain_au.pdf), p.25., letöltve 2014.04.20.)

12. sz. melléklet: **A népesség a városi területek övezeteinek egyes kategóriáiban**

	Települések száma	Lakosság 2008		
		Szám	Százalék (%)	Népsűrűség (fő/km2)
<b>Nagy városi területek tere</b>	<b>19542</b>	<b>52811633</b>	<b>82,6</b>	<b>204</b>
Nagy városi területek (241)	15562	49515981	77,4	239
Nagy városi pólusok (legalább 10.000 munkahely)	3257	37836276	59,2	819
Nagy városi pólusok gyűrűje	12305	11679705	18,3	72
Nagy városi területek multipoláris települései	3980	3295652	5,2	64
<b>Egyéb területek tere</b>	<b>2710</b>	<b>4804679</b>	<b>7,5</b>	<b>66</b>
Közepes területek (131)	1250	2273713	3,6	81
Közepes pólus (5000-10.000 közötti munkahely)	447	1924141	3,0	117
Közepes pólusok gyűrűje	803	349572	0,5	30
Kis területek (420)	1460	2530966	4,0	57
Kis pólusok (1500-5000 közötti munkahely)	873	2363821	3,7	64
Kis pólusok gyűrűje	587	167145	0,3	22
<b>Egyéb multipoláris települések*</b>	<b>7035</b>	<b>3337968</b>	<b>5,2</b>	<b>32</b>
<b>Pólusok befolyásán kívüli magányos települések</b>	<b>7412</b>	<b>3007579</b>	<b>4,7</b>	<b>15</b>
<b>Összesen</b>	<b>36699</b>	<b>63961859</b>	<b>100,0</b>	<b>101</b>
<i>a területek együtteséből</i>	<i>18272</i>	<i>54320660</i>	<i>85,0</i>	<i>194</i>

\*ezek azok a települések, amelyeket legalább két nagy városi területen kívüli terület vonz. (Forrás: Chantal BRUTEL - David LEVY: Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes, p. 3., <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/ip1374.pdf>, letöltve 2014.04.20.)

13. sz. melléklet: **A települések vidék/város jellege (a városi területegységek értelmében) a ZAU-R kategóriáiban**  
 települések száma alapján

ZAU-R 2010 kategóriái	a települések jellemzői (övezeti városi területegységek)			
	vidékiek (száma)	városiak (száma)	vidékiek %	városiak %
Nagy pólusok		3256		100,0
Nagy pólusok gyűrűje	10580	1711	86,1	13,9
Nagy területek multipoláris települései	3371	609	84,7	15,3
Közepes pólus		447		100,0
Közepes pólusok gyűrűje	795	8	99,0	1,0
Kis pólusok		873		100,0
Kis pólusok gyűrűje	587		100,0	
Egyéb multipoláris települések	6856	179	97,5	2,5
Pólusok befolyásán kívüli magányos települések	7180	230	96,9	3,1
	29369	7313	80,1	19,9

lakosság szám alapján

ZAU-R 2010 kategóriái	vidéki népesség (szám)	városi népesség (szám)	vidéki népesség (%)	városi népesség (%)
Nagy pólusok		37836276		100,0
Nagy pólusok gyűrűje	6401393	5278312	54,8	45,2
Nagy területek multipoláris települései	1755402	1540250	53,3	46,7
Közepes pólus		1924141		100,0
Közepes pólusok gyűrűje	335044	14528	95,8	4,2
Kis pólusok		2363821		100,0
Kis pólusok gyűrűje	167145		100,0	
Egyéb multipoláris települések	2940182	397786	88,1	11,9
Pólusok befolyásán kívüli magányos települések	2538685	468894	84,4	15,6
Összesen	14137851	49824008	22,1	77,9

(Forrás: <http://www.insee.fr/fr/methodes/zonages/methodologie-def.pdf>, p. 12., letöltve 2014.04.20.)

Látható, hogy a definícióból adódóan a pólusok maradéktalanul városiak. Viszont a gyűrűket alkotó települések mintegy fele vidékinek számít. Sőt a kis pólusok gyűrűi csak vidéki településekből állnak. A vidéki települések többsége lényegében városi befolyás alatt áll, vagyis vagy a pólusok gyűrűiben található (40%) vagy multipoláris település (35%).

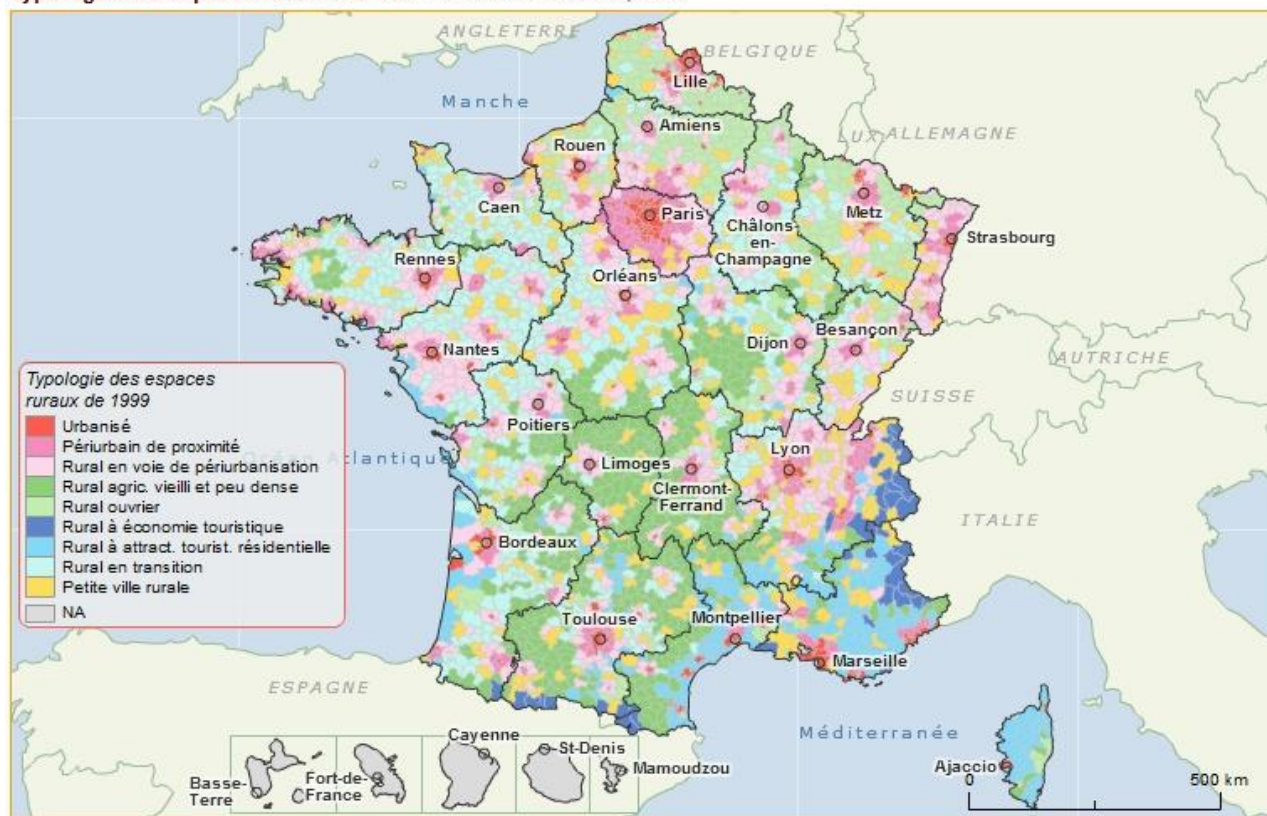


## 14. sz. melléklet: A vidéki terek tipológiája, 1999



L'Observatoire  
des Territoires

Typologie des espaces ruraux de 1999 - source : SEGESA, 1999



© Datar 2013 - IGN GéoFla - France par canton Segesa

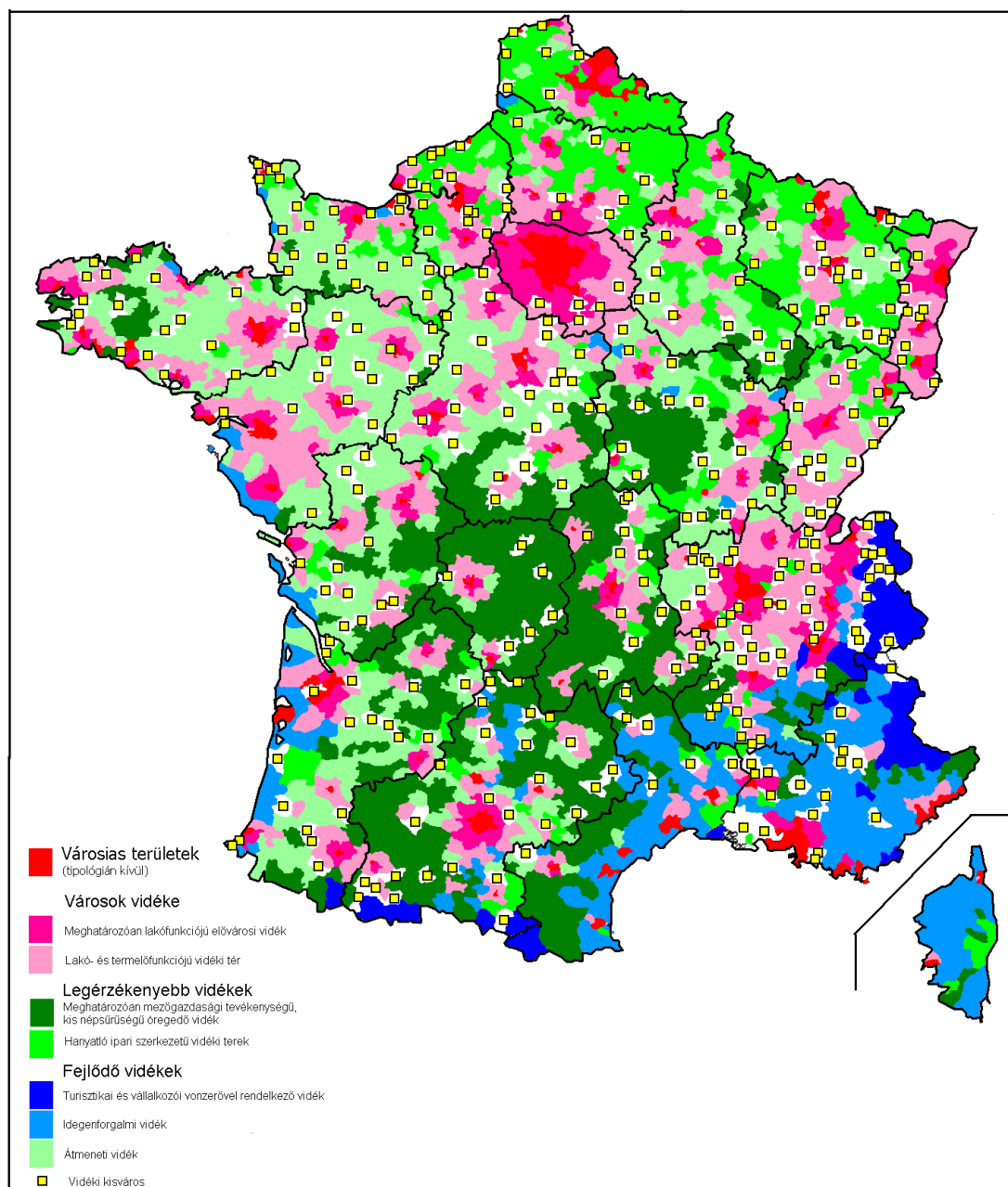
### Jelmagyarázat:

- Urbanizált kantonok (240 db)
- Szomszédos elővárosi kantonok (239)
- Elővárosiasodó vidéki kantonok (515)
- Mezőgazdasági, előregedő és kis népsűrűségű vidéki k. (480)
- Munkás/ipari vidéki kantonok (319)
- Turizmus gazdasággal bíró vidéki kantonok (40)
- Turisztikai és lakóhelyi vonzeróval bíró vidéki kantonok (245)
- Átalakuló/átmeneti vidéki kantonok (534)
- Kis vidéki városok (353)
- Nincs adat (4)

(Forrás: [http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#v=map15;i=typo\\_rural.typo\\_rural;l=fr](http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#v=map15;i=typo_rural.typo_rural;l=fr),  
2013. október 20.)

letöltve:

15. sz. melléklet: A vidéki tér három arca



(Forrás: <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/3francerurales.pdf>, <http://www.datar.gouv.fr/trois-france-rurales>, letöltve: 2013. október 20.)



16. sz. melléklet: **A vidéki terek típusai**

		Városok vidéke		Legérzékenyebb vidékek		Fejlődő vidékek			
		Meghatározóan lakófunkciójú elővárosi vidék	Lakó és termelő funkciójú vidéki tér	Meghatározóan mezőgazdasági tevékenység, kis népsűrűség, öregedő népesség	Hanyatló, ipari szerkezetű vidéki terek	Turisztikai és vállalkozói vonzerővel rendelkező vidékek	Idegenforgalmi vidékek	Átmeneti vidéki terek	Vidéki kis városok
Demográfia	Népsűrűség	195	66	23	88	61	19	35	137
	Népességváltozás (% 1990-1999)	12	6,6	-4,1	-0,8	11,3	5,7	0,6	1,6
	60 év fölöttiek aránya (%)	18	22	35	24	30	23	28	24
Termelési funkció	Munkanélküliek aránya	8,7	9,3	11,4	14,3	15,4	7,7	10,3	11,9
	Foglalkoztatottság elnöiesedésének aránya	77	77	74	69	70	78	76	76
	Mezőgazdasági dolgozók aránya (%)	3	8	21	8	12	5	17	5
	Ipari munkások aránya (%)	23	33	28	40	25	23	36	33
Lakó és turisztikai funkció	100 lakóhelyre jutó nyaralók száma	7	13	45	12	78	284	19	13
	Új lakások (%)	16	11	7	7	13	11	8	9
	Kettő vagy több autóval rendelkező háztartások (%)	48	45	34	33	34	32	38	34
	Külföldiek (%)	3,1	2	2,4	3,1	4,4	3,5	1,6	3,9

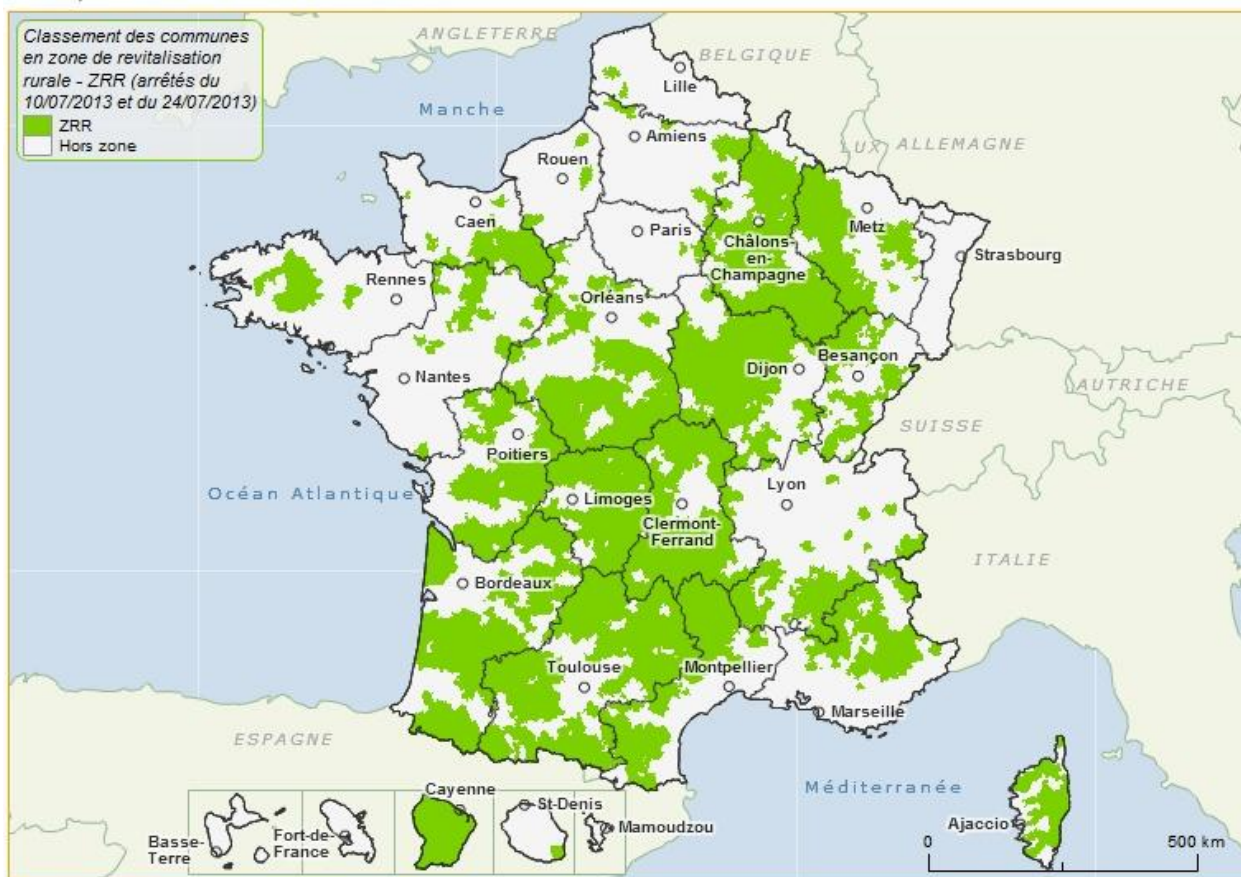
(Forrás: DATAR (2003): *Quelle France rurale pour 2020?*, p. 59.; piros szín: maximális érték, kék szín: minimális érték)

17. sz. melléklet: **A rurális revitalizáció zónái (ZRR) által lefedett terület**



L'Observatoire  
des Territoires

Classement des communes en zone de revitalisation rurale - ZRR (arrêtés du 10/07/2013 et du 24/07/2013) - source : DATAR, arrêtés 10/07/2013 et du 24/07/2013



© Datar 2013 - IGN GéoFla - France par commune

(Forrás: [http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#v=map1;i=typo\\_zrr.zonage\\_zrr;l=fr](http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#v=map1;i=typo_zrr.zonage_zrr;l=fr),  
2014.04.20.)

Letöltve:

## 18. sz. melléklet: Az egyes közigazgatási szintek kompetenciái

A francia forradalom egy erősen centralizált helyi igazgatási rendszert alakított ki. A centralizációt először az 1982-es decentralizációs törvény törte meg Franciaországban, amelyet - mint láthattuk - számos törvény követett, és még ma is zajló folyamat, élénk vitáktól kísérve.

A francia nyelvben nem az önkormányzat, hanem a „collectivités territoriales” kifejezést használják, ami területi közösségeket jelent. Együttal fordítják helyhatóságoknak vagy helyi/települési önkormányzatoknak is. A „collectivités territoriales” magába foglalja a községi/városi (*commune*), a megyei (*département*), a regionális (*région*), a különleges státuszú (pl. Korzika) és a tengerentúli közigazgatási helyhatóságokat, helyi szerveket. A helyi ügyek irányítása, intézése megoszlik a települési hatóságok (*commune*), a kormány megbízottjainak tekinthető prefektusok és a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között.

### *A települések:*

A települések elnevezése egységesen *commune*, vagyis közigazgatásilag nincs városi és falusi megkülönböztetés. A *commune* egyszerre választási körzet, helyi ügyek intézésének körzete, és az államigazgatási körzete. Mintegy 37 000 település található Franciaországban, ami magába foglal minden önkormányzatot (közülük 80%-nak kevesebb a lakossága, mint 1000 fő) és ez a legmagasabb szám az Európai Unióban.

A települések önkormányzata a tanácsból (*conseil municipal*, lényegében a képviselő testület) és végrehajtást végző polgármesterből áll. A tanácsnak három lényeges funkciója van: mint választott szerv képviseli a település lakosságát (politikai funkció); intézi a település és az államigazgatási ügyeit (igazgatási funkció); irányítja a település fejlesztését, támogatja a rászorulókat (gazdasági és szolidaritási funkció). A polgármester és helyettesei pedig nemcsak a tanács végrehajtó szervezete, hanem az államé is.

A település legfőbb kompetencia blokkja a városrendezés és -tervezés, illetve a földhasználat kezelése, ellenőrzése. Ezen kívül hatáskörébe tartoznak még, például: helyi rendfenntartás biztosítása, ivóvízellátás és szennyvíztisztítás, hulladékkezelés, temetők kezelése, általános iskolák építése, karbantartása, fenntartása és irányítása, stb.

A helyi közszolgáltatások hatékony ellátása érdekében a települések között számtalan együttműködési forma létezik.

### *A megyék (département):*

Az ország száz megyéből áll, melyből négy tengeren túli (Martinique, Guadeloupe, Réunion és Guyane). 1789-ben vezették be, mint közigazgatási egységet és jelentős történelmi múltat tekint vissza. Szervezetük a képviselő tanácsból (*conseil général*, vagy megyegyűlés) a tanács elnökéből és a hivatalból áll. A tanács tagjait 6 évre választják és a megválasztásuk a kantonokon alapul (a kantonok hajdan a mi járásainknak megfelelő igazgatási szervek voltak, mára csak egyetlen funkciójuk van: a megyei tanács tagjainak megválasztása). A tanács a megye legfontosabb kérdéseiben dönt, feladatai közé tartoznak a szociális és egészségügyi tevékenységek, a vidéki infrastruktúra fejlesztése, a megyei utak karbantartása és a középiskolák működésének és beruházásainak finanszírozása.

#### *A régiók (région):*

Franciaországnak huszonhat régiója van, ebből négy tengeren túli, amelyek egybeesnek a négy tengeren túli megyével. 1955-ben hozták létre őket a területrendezés jegyében, és 1964<sup>91</sup> óta közigazgatási szintként léteznek. A régiók csak 1986-tól rendelkeznek választott képviselő testülettel, ettől kezdve illeszkednek be a területi hatóságok hálózatába. Területük általában egybeesik a megyék határaival, 2-8 megyét fognak össze. Népségük is változó, a legkisebb 100 ezer, a legnagyobb 10 millió lakost számlál. A regionális prefektus kizárólag a regionális önkormányzat mellett képviseli a Kormányt, és irányítja az állam közigazgatási szerveit. Koordinálja a megyei prefektusok tevékenységét azokon a területeken, melyek regionális kompetenciákat érintenek, ez híven mutatja a területi szintek komplementaritását. Négy fő kompetencia területe van: gazdasági és szociális fejlesztés és területrendezés; a kultúra, a környezetvédelem, a város és a vidéki területek megővésének irányítása és koordinációja; az állam beruházási hiteleinek programozása és szétosztása; az állam, a helyi közösségek és az Európai közösség közötti többéves programok szerződésbe foglalása. Feladataik gyakorlásában a megyei prefektusok hierarchikusan nem alárendeltjei a regionális prefektusoknak, de a négy fő kompetencia területen a régió határozza meg a fő irányvonalakat a megyei szintnek.

A nemzeti terv előkészítésével és végrehajtásával, a regionális fejlesztési terv létrehozásával és a régió költségvetés főbb irányainak a meghatározásával kapcsolatban ki kell kérni a regionális tanács véleményét. Egyébként szabadon részt vehet minden, a régiót érintő kérdésben, és minden gazdasági, szociális és kulturális tervben (programban). Feladatai közé tartozik még a szakképzések szervezése, a gimnáziumok fenntartása és a területfejlesztés, -rendezés biztosítása.

#### *A prefektúrák rendszere:*

A prefektusok három területi szintnek megfelelően vannak jelen: régió, megye és kerület (arrondissement). A prefektúra-rendszer felépítése:

Regionális prefektúrák (26)



Megyei prefektúrák (100)



Alprefektúrák (339)

A három szinten alapvetően ugyanazokat a feladatokat kell betöltenie a prefektusoknak az adott területi szintnek megfelelően. Feladataik:

- személy- és vagyonvédelem, ennek érdekében rendelkezik rendőri és rendfenntartói erővel, és irányítja a katasztrófa védelmi műveleteket (pl.: tűzvész vagy természeti katasztrófa esetén);
- a társadalomba való beilleszkedésért való küzdelem és a kirekesztés elleni küzdelem;
- az állam képviselete és a kommunikáció biztosítása; az állam közigazgatási szerveinek folyamatos működésének biztosítása;
- a jogállam és a törvényesség biztosítása (pl.: a helyi közösségek határozatainak,

---

<sup>91</sup>1964. március 14-én kiadott a 64/250-es számú rendeletet „az államigazgatás szervezetéről a regionális működési körzetben”, ez a közigazgatási reform hozta létre a 22 regionális közigazgatási kerületet (circonscription administrative).

költségvetésének törvényességének ellenőrzése), amelyet a segítség és a tanácsadás szellemében gyakorol;

- okiratok és engedélyek kiadása és közszolgálat (pl.: a választások megszervezése és lebonyolítása);
- a gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás támogatása;
- a területrendezés és a környezet megóvásának felügyelete;
- a társadalmi kohézió erősítése a városokban és az „elsivatagosodó” területeken;
- az állami javadalmak és támogatások kezelése és szétosztása helyi szinten.

Fő partnerei: a parlamenti tagok (képviselők és szenátorok), a helyi közösségek választott képviselői (polgármesterek, megyei közgyűlések elnökei, regionális közgyűlések elnökei), a vállalatok, a szakmai szervezetek és a szindikátusok, valamint a civil egyesületek és a médiák.

Az alprefektusok kerületi szinten (arrondissement) találhatók. A megye felosztásával létrejövő közigazgatási alegység, amely kantonokat (~ kerületeket) foglal magában és nem lépi át a településhatárokat. Az alprefektusok hierarchikusan alárendeltek a megyei prefektusnak, tulajdonképpen annak megbízottjai, de őket is a köztársasági elnök nevezi ki. Ők találhatók a legközelebb az állampolgárokhoz és mindennapi törekvéseikhez. 339 alprefektus van, ebből 13 tengerentúli. A szintek között folyamatos a kommunikáció és az információáramlás.

A Miniszterek Tanácsán keresztül, a belügyminiszter és miniszterelnök javaslatára a Köztársaság elnöke rendeletben nevezi ki a prefektusokat. A prefektúra rendszer a Belügy Minisztérium alá van rendelve, de a minisztériumokat együttesen képviseli a megyékben.

## 19. sz. melléklet: Az LDTR törvény és a revitalizációra szoruló vidéki terek (ZRR)

A törvény hét stratégiai irányvonalat határoz meg: a foglalkoztatottság támogatása; a mezőgazdasági és lovas tevékenységek fejlesztése; az egészségügyi szolgáltatások erősítése; a közszolgáltatások fejlesztése; a vidéki építészeti örökség védelme és felújítása és a lakásállomány fejlesztése; a mezőgazdasági és a természeti területek megóvása és értékük növelése (valorizációja); a különösen érzékeny vidéki területek fejlesztése (ZRR). Foglalkoztatottság támogatásán belül kiemelik a képzések fontosságát, ami a szezonális munkások munkavállalási lehetőségeit bővítené. A törvény adókedvezményeket is biztosít a foglalkoztatottság növelését elősegítő vállalkozások és beruházások számára.

A mezőgazdasági és lovászati tevékenységek fejlesztése magába foglalja a fiatal földművesek letelepedésének támogatását, a mezőgazdaság sokfunkcióssá tételét a lovászati, az agroturizmus és az egyéb szabadidős tevékenységek lehetőségeinek bővítésével.

Az egészségügyi szolgáltatások fenntartásának és javításának egyik megoldását abban látják, hogy vonzó körülményeket kell teremteni a fiatal orvosok, orvostanhallgatók számára, hogy szívesen végezzék szakmai gyakorlatukat vidéken.

A közszolgáltatások fenntartása és fejlesztése elengedhetetlen feltétele, hogy a vidék megőrizze és növelje népességmegtartó képességét. Újra kell szervezni a közszolgáltatások rendszerét, pl.: „közszolgáltató házak” segítségével, ahol helyet kaphatnának magán szolgáltatók is.

A vidéki építészeti örökségek védelmén túl fontos feladat a lakásállomány fejlesztése, ezen belül például elérhető áron megfelelő minőségű szállás lehetőségek biztosítása a turisták vagy a szezonális munkások számára. Fontos kérdés az egyedi természeti területeken (pl.: hegyvidéken és tavak környékén) létesülő szálláshelyek szabályozása is.

A mezőgazdasági és a természeti területek megóvása és valorizációja több törekvést is magába foglal. Egyrészt az elővárosok területigényével szemben meg kell óvni az ott található mezőgazdasági területeket. Másrészt a különleges természeti területek esetében (pl.: regionális vagy nemzeti parkok) meg kell teremteni a megfelelő egyensúlyt a mezőgazdasági, az erdészeti, a pásztor és a vadászati tevékenységek között. Figyelemmel kell lenni a túra útvonalak fenn- és rendbe tartására is. A hegyvidékek és a vizes területek (mocsarak, mangrovék, tőzeglápok) degradáció elleni védelme érdekében pedig összehangoltabb együttműködést kell kialakítani.

A különösen érzékeny vidéki területek fejlesztése kapcsán meghatározzák a rurális revitalizáció zónáit vagy revitalizációra szoruló vidéki tereket (zones de revitalisation rurale – ZRR). A ZRR-k először az 1995. évi február 5-i, a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvényben kerültek meghatározásra, amit a 2005. évi február 23-i, a vidéki területek fejlesztésére vonatkozó törvényben vizsgálták felül. A lehatárolásuknál három kritérium csoportot vesznek figyelembe: demográfiai kritériumok, társadalmi-gazdasági kritériumok és intézményi kritériumok.

A demográfiai kritériumok esetében vagy a kanton (canton)<sup>92</sup>, vagy a kerület

---

<sup>92</sup>Canton: az arrondissement (alprefektúra vagy kerület) területi felosztása. Választó körzet, melynek keretében megválasztják a megyei tanácstagokat. Egy kanton csak egy kerülethez tartozik. A kantonok nevét az a település adja, ahol a székhelyük található. Egy kantont alkothat: egy vagy több település; egy települési rész; települések részei; egy település része és több teljes település; települések részei és teljes települések.

(arrondissement)<sup>93</sup> vagy a települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet szintjén<sup>94</sup> (a későbbiekben EPCI) vizsgálják a népsűrűséget. Ez a kanton és az EPCI esetében 31 fő/km<sup>2</sup>-nek vagy alacsonyabbnak kell lennie, míg a járás esetében 33 fő/km<sup>2</sup>-nek vagy alacsonyabbnak kell lennie. Ezt követően meg kell felelni – szintén a három szint valamelyikén – a következő három társadalmi-gazdasági kritérium közül legalább egynek: népességvesztés jellemzi és/vagy az aktív népességéből is veszít és/vagy az aktív mezőgazdasági népesség aránya több, mint duplája a nemzeti átlagnak (vagyis magasabb az aktív népesség 8,3%-ánál). Az intézményi kritériumnál pedig fontos követelmény, hogy a település egy települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezethez (EPCI-hez) tartozzon. Azon települések, melyek 5 fő/km<sup>2</sup> népsűrűségű vagy az alatti kantonban vagy területben találhatóak, automatikusan a ZRR kategóriájába tartoznak, még ha a társadalmi-gazdasági kritérium közül egynek sem felelnek meg.

A ZRR legutóbbi felülvizsgálata 2013-ban volt és az ezt tartalmazó rendelet<sup>95</sup> 2013. július 10-én lépett életbe. A felülvizsgálat során egyértelművé vált, hogy módosítani kell a demográfiai kritériumot, mivel ennek hiányában számos település kerülne ki a ZRR kategóriából és elveszítve egyúttal az ezzel járó kedvezményeket. Ennek megfelelően a küszöb értékek a kanton és az EPCI esetében 35 fő/km<sup>2</sup>-re emelkedett, míg a terület esetében 37 fő/km<sup>2</sup>-re, és a nagyon gyenge népsűrűségű területek esetében 6 fő/km<sup>2</sup>. Így nem pusztán megőrizték, de bővítették az érintett települések körét, lehetőséget teremtve így főként a gazdasági jellegű tevékenységek élénkülésére és a szolgáltatásokkal való ellátottság javulására (1. táblázat).

1. táblázat: *A ZRR-be tartozó települések számának változása*

Évszám	ZRR-be tartozó települések száma		
	az anyaországban	a tengeren túli megyékben	Franciaországban
1995-2004 között	11688	1	11689
2005	13 580	16	13596
2006	13629	20	13649
2007	13652	20	13672
2008	-	-	-
2009	12462	18	12480
2010	13061	18	13079
2011	-	-	-
2012	13065	18	13083
2013	14267	23	14290

(Forrás: <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/en/historique-des-communes-class-es-en-zrr?rech=1>)

A 1. táblázatban egyrészt a települések számának változásai (települések megszűnése és keletkezése) okoztak kisebb mértékű eltérést (2010-ben +1-gyel, 2012-ben +5-tel és 2013-ban

<sup>93</sup>Arrondissement: az állam közigazgatási körzete - alprefektúra, más néven járás vagy nagyvárosi terület. Az a geográfiai zóna, aminek a székhelye az alprefektúra. Az alprefektus látja el a székhely közigazgatási feladatait; a prefektust váltja fel biztosítva a hozzátartozó települések közigazgatási ellenőrzését. Az adott arrondissement általában a székhelyről kapja az elnevezést. Az arrondissement-ok a megye alegységei, és kantonokat foglalnak magukba. Tiszteletben tartják a települési határokat.

<sup>94</sup>EPCI – Établissements Publics de Coopération Intercommunale

<sup>95</sup>Arrêté du 10/07/2013 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale  
[http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/JO\\_arr%C3%AAt%C3%A9s\\_ZRR\\_2013.pdf](http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/JO_arr%C3%AAt%C3%A9s_ZRR_2013.pdf)

-4 településsel az előző évi határokhoz képest). Sem 2008-ban, sem 2011-ben nem szerepel adat, ami részben az adókra és az adómentességre vonatkozó jogszabályi változásokra vezethető vissza, részben pedig arra, hogy később készültek el a ZRR települési listával, vagyis az előző év decemberéig<sup>96</sup>, amit így a következő év január-áprilisa között tudtak közé tenni a megfelelő határozati formában.

A2009-es adatokban jelentős csökkenést figyelhetünk meg, aminek két oka van:

- azok a települések, amelyek nem csatlakoztak EPCI-hez kikerültek a törvény hatálya alól, így a ZRR-ből is;
- és 463 település került ki azért a hatálya alól, mert nem feleltek meg a 2005-ben hozott társadalmi-gazdasági kritériumoknak.<sup>97</sup>

Az egyes vidéki térségben megfigyelhető pozitív társadalmi-gazdasági változások vezettek 2012-'13-ban a már említett küszöbérték módosításokhoz. Az általuk okozta növekedés látványosan jelenik meg a táblázatban: több mint 1000-rel nőtt a ZRR-ba sorolt települések száma. Összességében a települések mintegy harmada és a lakosság közel 8%-a tartozik ZRR-be<sup>98</sup> (18. sz. melléklet). A ZRR által alkalmazott egyszerű, lényegében demográfiai adatokon nyugvó lehatárolás hasonló területeket fed le, mint a SEGESA vagy az INSEE lehatárolásai. Megfigyelhető a hegyvidéki területek dominanciája, így a Francia-középhegység, az Elő-Alpok és a Pireneusok is az újjáélesztésre szoruló területek kategóriájába esik.

---

<sup>96</sup>A 2007.évi ZRR települési listát a 2009. április 9-i határozatban újítják meg (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020506330>), míg a 2010. december 30-i határozat (arrêté) tartalmazza a 2011-es ZRR települési listát, [http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/joe\\_20111229\\_0068.pdf](http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/joe_20111229_0068.pdf)

<sup>97</sup>Forrás:[http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Mesures\\_en\\_faveur\\_d\\_es\\_ZRR.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Mesures_en_faveur_d_es_ZRR.pdf), 14.o.

<sup>98</sup>Forrás:[http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Mesures\\_en\\_faveur\\_d\\_es\\_ZRR.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Mesures_en_faveur_d_es_ZRR.pdf), 14.o.



20. sz. melléklet: **A településközi együttműködések formái (intézményi keretei)**

Típus	Alapítás	Saját adó	Számuk 2013	Csoportosult települések száma 2013	Lakosság (millió fő) 2013	Megjegyzések
SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique – egy célú települési társulás)	1890	Nincs	9720			A vidéki térben jellemző. Magába foglalhat nem szomszédos településeket is.
Syndicat mixte (vegyes érdekszövetségek)	1955	Nincs	3275			Magába foglalhat településeket, egyéb hatóságokat, jogi személyeket vagy települések közötti érdekszövetségeket is (syndicats intercommunaux). Két típusa van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Syndicats mixtes fermés (zárt vegyes érdekszövetség): kizárólag a települések és közcélú településközi együttműködések szövetkezéséről szól;</li> <li>- Syndicats mixtes ouverts (nyitott vegyes érdekszövetség): területi hatóságok, közcélú településközi együttműködések és egyéb jogi személyiségek szövetkezéséről szól. Az új területfejlesztési kihívásokra jobban tud reagálni a résztvevők szélesebb köre miatt (különbféle jogi személyiségű és területi szinten elhelyezkedő szereplők összefogása révén).</li> </ul>
SIVOM (Syndicat intercommunal à vocations multiples – több célú települési társulás)	1959	Nincs	1302			
District urbain (városi körzet)	1959	Volt				2002-ben megszűnt, átalakultak települési közösségekké (CC), agglomerációs közösségekké (CA) vagy nagyvárosi térségi közösségekké (CU).
CU (communauté urbaine – nagyvárosi térségi közösség)	1966	Van	15	434	7,0	Egybefüggő, enklávénélküli terület, legalább 450 000 fő lakossal.
SAN (syndicat d'agglomération nouvelle – új agglomerációs érdekszövetség)	1983	Van	4	23	0,2	Adott határidőn belül agglomerációs közösséggé (CA) kell alakulniuk.
Syndicat „à la carte” („à la carte” érdekszövetség)	1988	Nincs				A SIVOM sajátos kategóriája.
Communauté de ville (városi közösség)	1992	Volt				1999-ben megszűnt. Agglomerációs közösségekké (CA) alakultak.
CC (communauté de communes – kis- és középtelepülések közössége)	1992	Van	2 223	31 428	27,3	Egybefüggő, enklávénélküli terület, kevesebb, mint 50 000 fő lakossal.
CA (communauté d'agglomération – agglomerációs térségi közösség)	1999	Van	213	4 118	25,5	Egybefüggő, enklávénélküli terület, kevesebb, legalább 50 000 fő lakossal és legalább 15000 fővel bíró központi településsel.

Métropole (Világváros)	2010	Van	1	46	0,5	2010.évi december 16-i reform alkotta meg a kategóriát. 2013. január 1-ig egy elismert világváros volt, Nizza. Párizs a kiterjedt agglomerációs övezete miatt összetett társulási struktúrákkal bír, de várhatóan 2016-ra megszerzi a világváros státuszt. Jelölt még: Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier, Brest.
------------------------	------	-----	---	----	-----	---

(Saját készítés. Források: a vonatkozó jogszabályok és Les collectivités et leur population. In: Les collectivités locales en chiffres 2013. DGCL (Direction générale des collectivités locales), pp.19-25. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre\\_2.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre_2.pdf), Letöltve 2014.04.20)

21. sz. melléklet: Az egyes együttműködési formák által bírt kompetenciák köre

Intercommunalité	Kötelező feladatok	Választható feladatok	Fakultatív feladatok
SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique – egy célú települési társulás)	Csak egy kompetenciát lát el az alapszabályban megfogalmazottak szerint.		
SIVOM (Syndicat intercommunal à vocations multiples – többcélú települési társulás)	Több településközi érdekű feladatra vagy szolgáltatásra szerveződnek, ezek között nem kell hogy funkcionális kapcsolat legyen.		
Syndicat à la carte („à la carte” érdekszövetség)	SIVOM sajátos kategóriája. A település megteheti, hogy csak a kompetenciák egy köréhez kapcsolódik. Az adott szerepköröknek megfelelően kell meghatározni a kiadásokat is. Minden önkormányzat köteles viselni az átadott kompetenciáknak megfelelő költségeket, így az általános igazgatási költségek egy részét is. Egy SIVOM-ot bármikor át lehet alakítani syndicat à la carte-á, elég csak módosítani az alapszabályzatot.		
Syndicat mixte (vegyes érdekszövetség)	Legjellemzőbb a közszolgáltatások megvalósítása és kezelése.		
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN – új agglomerációs érdekszövetség)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programozás és beruházás a várostervezés területén</li> <li>• Lakhatás</li> <li>• Közlekedés</li> <li>• Különféle hálózatok kiépítése, fenntartása</li> <li>• Új utak építése</li> <li>• Gazdaságfejlesztés</li> </ul>	
Communauté de communes (CC – települési közösség)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– közösségi területrendezés és fejlesztés</li> <li>– gazdaságfejlesztési programok</li> </ul>	Legalább 1 ezek közül: <ul style="list-style-type: none"> <li>• környezetvédelem és fejlesztés,</li> <li>• lakás és környezeti politika,</li> <li>• útépítés és fenntartás,</li> <li>• kulturális, sport és iskolai intézmények fenntartása, kezelése,</li> <li>• közegészségügy (szennyvízkezelés)</li> <li>• szociális programok.</li> </ul>	A tagtelepülések által közösen meghatározott feladatok
Communauté d'agglomération (CA – agglomerációs térségi közösség)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gazdaságfejlesztés</li> <li>• közösségi területrendezés</li> </ul>	Legalább 3 ezek közül: <ul style="list-style-type: none"> <li>• közegészségügy (szennyvízkezelés),</li> </ul>	A tagtelepülések által közösen meghatározott feladatok.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lakáspolitikai, a lakások szociális egyensúlyának megteremtése</li> <li>• városfejlesztési politika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ivóvíz,</li> <li>• természeti és épített környezet védelme és fejlesztése,</li> <li>• utak, parkolók fenntartása és kezelése ,</li> <li>• közösségi érdekek körébe tartozó kulturális és sport intézmények létesítése, fenntartása,</li> <li>• közösségi érdekek körébe tartozó szociális programok.</li> </ul>	A közösség kérésére a megyétől átadható kompetenciák főként a szociális programok terén.
Communauté urbaine (CU – nagyvárosi térségi közösség)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- közösségi tér gazdasági, társadalmi és kulturális fejlesztése</li> <li>- közösségi területrendezés (SCOT)</li> <li>- lakáspolitikai kialakítása, a lakások szociális egyensúlyának megteremtése</li> <li>- városfejlesztési politika kialakítása</li> <li>- közösségi érdekek körébe tartozó szolgáltatások kezelése (pl.: ivóvíz, szennyvízkezelés, temető fenntartás, vágóhíd)</li> <li>- természeti és épített környezet védelme és hasznosítása</li> </ul>		<p>A tagtelepülések által közösen meghatározott feladatok.</p> <p>A közösség kérésére a megyétől átadható kompetenciák főként a szociális programok és az útfenntartás és kezelés terén.</p>
Métropole (világváros)	<p>Korábban az önkormányzatoknak delegált feladatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gazdasági, társadalmi és kulturális fejlesztés és rendezés</li> <li>- nagyvárosi területrendezés (SCOT)</li> <li>- lakáspolitikai</li> <li>- városfejlesztési politika</li> <li>- közösségi érdekek körébe tartozó szolgáltatások kezelése, fenntartása</li> <li>- természeti és épített környezet védelme és fejlesztése</li> </ul> <p>A megyéktől átvett feladatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iskolai buszközlekedés</li> <li>- megyei utak fenntartása</li> <li>- üzleti területek, övezetek kialakítása és promóciója</li> </ul> <p>A régióktól átvett feladatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gazdaságfejlesztés, külföldi promóció</li> </ul>	<p>A megye által átadhatóak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- szociális programok</li> <li>- közép- vagy főiskola fenntartása</li> <li>- gazdaságfejlesztés</li> <li>- turizmusfejlesztés</li> <li>- kultúra (pl.: megyei múzeumok fenntartása)</li> <li>- sportlétesítmények fenntartása</li> </ul> <p>A régióval kötött megállapodást követően :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gimnáziumok fenntartása</li> <li>• gazdaságfejlesztés</li> </ul> <p>Az Állam felhatalmazásra vagy megbízásából (a métropole kezdeményezésére):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jelentős létesítmények és infrastruktúra</li> </ul>	

(Saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján, a 2010. évi jogállást tekintve)

## 22. sz. melléklet: **A vizsgált többcélú települési társulások rövid története**

A vizsgálatunkba bevont kistérségi társulások jogszabályi változások által meghatározott történetét mutatja be a melléklet.

### **Csongrádi Kistérség:**

A Csongrád és Kistérsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás már a 1996. évi XXI. tv. a Területfejlesztésről és a Területrendezésről (ezentúl: a területfejlesztési törvény) követően felállt, majd jogutódjaként 2005-ben megalakult a Csongrádi Kistérség Többcélú Társulás (CsKTT)<sup>99</sup>. Így a fejlesztési tanács is átalakult többcélú társulás tanácssá. A Társulási Tanács feladatainak végrehajtását és döntéseinek előkészítését a társulási tanács költségvetési szervként létrehozott, elkülönült munkaszervezet látta el. 2011. évi Möt követően a 36/2013. (V.31.) CsKTT. határozatában kimondta a Csongrádi Kistérség Többcélú Társulása megszüntetését. A társulást eredetileg Csongrád város, Csanytelek, Tömörkény és Felgyő községek alkották. Majd Csongrád város kiválását követően a többi település megalapítja az Alsó- Tisza-menti Önkormányzati Társulást (Atmöt) 2013. július 1-jén<sup>100</sup>. Az új társulás munkaszervezeti feladatait a Csanyteleki Polgármesteri Hivatala látja el<sup>101</sup>.

### **Hódmezővásárhelyi kistérség<sup>102</sup>:**

A Vásárhely és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulást a 1996. évi területfejlesztési törvény révén alakították meg - a statisztikai kistérséggel egyezően - Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város, Mártély Község, Mindszent Város és Székkutas Község részvételével 1996. július 23-án. Majd a jogszabályi változásnak megfelelően 2006. március 31-i hatállyal megszűnt és jogutódjai a Hódmezővásárhelyi Kistérségi Fejlesztési Tanács és a Hódmezővásárhelyi Többcélú Kistérségi Társulás volt. A Hódmezővásárhelyi Kistérségi Fejlesztési Tanácsot 2004. november 5-én a 2004. évi LXXV. törvény („a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról”) alapján alakították meg a kistérség önkormányzatai, a Hódmezővásárhelyi Többcélú Kistérségi Társulás pedig 2005. október 14-én alakult meg. A későbbiekben a Fejlesztési Tanács és Társulási Tanács lényegében közös szervvé vált. Az újabb törvényi változásnak megfelelően pedig aktualizálták a társulási megállapodást és SZMSZ-t. Lényegi módosítás nem történt, mivel a munkaszervezeti feladatokat addig is a Hódmezővásárhelyi Polgármesteri Hivatal látta el.

### **Kisteleki Kistérség<sup>103</sup>:**

A települési önkormányzatok társulási szövetsége itt is az 1996. évi területfejlesztési törvényre vezethető vissza, amikor is Kistelek városa és a körülötte fekvő 5 település (Baks, Balástya, Csengele, Ópusztaszer, Pusztaszer) a kistérség kiegyensúlyozott fejlődése és a térség társadalmi-gazdasági helyzetének javítása érdekében megalakította a Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulását. A 2004. évi CVII. törvényt követően megalapították

<sup>99</sup> <http://www.csongradikisterseg.hu/index.php/tarsulas>

<sup>100</sup> Forrás: <http://www.csongradikisterseg.hu/kepek/2013.04.30/4m.pdf> ,  
[http://www.csanytelek.hu/new/kozos\\_objektumok/letoltesek/dokumentumok/onkormanyzat/kepviselo\\_testulet/eloterjeszesek/2013/130510/eloterjesztes-az-also-tisza-menti-onkormanyati-tarsulas-tarsulasi-megallapodasra.pdf](http://www.csanytelek.hu/new/kozos_objektumok/letoltesek/dokumentumok/onkormanyzat/kepviselo_testulet/eloterjeszesek/2013/130510/eloterjesztes-az-also-tisza-menti-onkormanyati-tarsulas-tarsulasi-megallapodasra.pdf), [http://www.csanytelek.hu/new/bm\\_031\\_belo\\_amot\\_bemutakozas.php](http://www.csanytelek.hu/new/bm_031_belo_amot_bemutakozas.php)

<sup>101</sup> Forrás: [http://www.csanytelek.hu/new/bm\\_031\\_belo\\_amot\\_bemutakozas.php](http://www.csanytelek.hu/new/bm_031_belo_amot_bemutakozas.php)

<sup>102</sup> Forrás: <http://kisterseg.hodtav.hu/>

<sup>103</sup> Forrás: <http://www.kistelek.hu/kisterseg/tarsulas.php?action=tobbcelu;>  
[http://www.kistelek.hu/palyazat/tamop\\_523/letoltes/kistersegitukor.pdf](http://www.kistelek.hu/palyazat/tamop_523/letoltes/kistersegitukor.pdf)

a Kistelek Környéki Települések Többcélú Társulását, ami a 2005 júniusában megszüntetett Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulás feladatait átvállalta és jogutódként biztosította. A 2011. évi Mötv-nek megfelelően átalakították a társulást, és a munkaszervezeti feladatokat a Kisteleki Önkormányzati Hivatal látja el.

#### ***Makói Kistérség<sup>104</sup>:***

A Makó és Városkörnyéke Kistérségi Együtműködést a makói statisztikai kistérség települései - Ambrózfalva, Apátfalva, Csanádalberti, Csanádpalota, Ferencszállás, Földeák, Királyhegyes, Kiszombor, Klárafalva, Kövegy, Magyarcsanád, Makó, Maroslele, Nagyér, Nagylak, Óföldeák és Pitvaros, valamint Kübekháza - hoztak létre 1995-ben, ami 1996-ban a területfejlesztési törvény révén átalakult, és létre jött a jogi személyiségű Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás. Ez 2011-ben szűnt meg és feladatait a többcélú társulás vette át.

Makó Kistérség Többcélú Társulása 2003-ban alakult meg, Makó Város, Ambrózfalva, Csanádalberti, Csanádpalota, Ferencszállás, Királyhegyes, Kiszombor, Klárafalva, Kövegy, Magyarcsanád, Maroslele, Nagyér, Nagylak, Óföldeák és Pitvaros részvételével.

A munkaszervezeti feladatokat Makó Város Önkormányzati Képviselő-testület Polgármesteri Hivatal szervezeti keretén belül elkülönült szervezeti egység, a Kistérségi Iroda látta el, majd 2005-től a Jegyzői Iroda Kistérségi Csoportja. A 2011.évi Mötv-nek megfelelően már nincs önálló munkaszervezet, a szükséges feladatokat a Makói Polgármesteri Hivatal végzi el. A 2011.évi Mötv-nek megfelelően módosították a többcélú társulási megállapodást is.

#### ***Mórahalmi Kistérség<sup>105</sup>:***

A Homokháti térség kapcsán igen szövevényes társulási rendszerrel találkozunk (1. ábra). A kistérségi együttműködés legszélesebb körét a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete jelenti, ami 1995. óta működik 13 csongrád megyei és 2 bácskiskun megyei (Balotaszállás, Kelebia) tagtelepüléssel.

1996. július 5-én jött létre a Homokháti Önkormányzatok Kistérségfejlesztési Társulás 13 csongrád megyei település együttműködésével: Ásotthalom, Bordány, Domaszék, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Röske, Ruzsa, Üllés, Zákányszék, Zsombó, Szatymaz volt. Majd 2004. április 30-án, a KSH lehatárolás szerinti Mórahalmi Statisztikai Kistérségre alapozva létre hozták a Homokháti Kistérség Többcélú Társulást, melynek tagjai: Ásotthalom, Bordány, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Ruzsa, Üllés, Zákányszék.

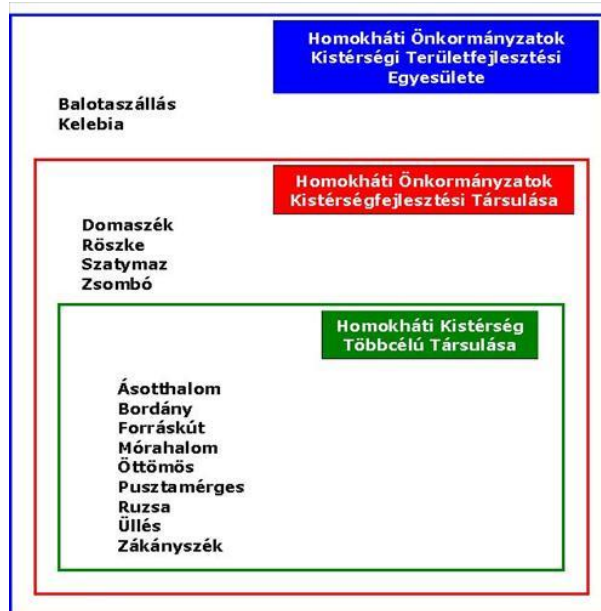
A 2011. évi Mötv követően nem szűnt meg sem a kistérségfejlesztési társulás, sem a többcélú társulás, hanem a törvénynek megfelelően mindkét társulási megállapodást módosították.

---

<sup>104</sup> Forrás: <http://www.makoterseg.hu/index.php?module=edipage&id=10&mentry=3>, [http://old.mako.hu/files/SZMSZ\\_Mako\\_es\\_Tersege.doc](http://old.mako.hu/files/SZMSZ_Mako_es_Tersege.doc), [http://old.mako.hu/files/Mako\\_es\\_Tersege.doc](http://old.mako.hu/files/Mako_es_Tersege.doc), [http://new.mako.hu/letoltesek/dokumentumok/omsze\\_20130521\\_3.pdf](http://new.mako.hu/letoltesek/dokumentumok/omsze_20130521_3.pdf) és a Dr. Bató Annamária, jegyzői iroda munkatárs által küldött anyagok

<sup>105</sup> Forrás: [http://www.bordany.hu/pages/varos\\_al.aspx?id=1521244](http://www.bordany.hu/pages/varos_al.aspx?id=1521244), [http://www.homokhat.hu/pages/kisterseg\\_al.aspx?id=1535473](http://www.homokhat.hu/pages/kisterseg_al.aspx?id=1535473), <http://ekozig.homokhat.hu/asotthalom/download.ashx?type=file&id=17942>

## 1. ábra: *A Homokháti térség társulási rendszere*



(Forrás: [http://www.homokhat.hu/pages/kisterseg\\_al.aspx?id=1535473](http://www.homokhat.hu/pages/kisterseg_al.aspx?id=1535473))

### ***Szegedi Kistérség<sup>106</sup>:***

Az 1996. évi területfejlesztési törvényt követően Szeged, Bordány, Deszk, Domaszék, Dóc, Forráskút, Kübekháza, Rőszke, Sándorfalva, Szatymaz, Tiszasziget, Újszentiván, Üllés, Zsombó részvételével megalakult a Szeged és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás, ami 2012-ben olvadt bele a Szegedi Többcélú Kistérségi társulásba.<sup>107</sup> A 2004. évi CVII. törvénynek megfelelően Szeged város, Algyő, Deszk, Domaszék, Dóc, Kübekháza, Rőszke, Sándorfalva, Szatymaz, Szeged, Tiszasziget, Újszentiván, Zsombó megalakították a Szegedi Kistérség Többcélú Társulást 2004 júliusában. 2004 novemberében a társuláson belül – a jogszabályi felhatalmazás alapján – megalakult a Kistérségi Fejlesztési Tanács is, melynek tagjai között a munkaadók-, a munkavállalók képviselői és a civil szervezetek delegáltjai is jelen voltak. 2012-ben a 2011. évi MötV alapján módosították a társulási megállapodást, amely 2013. július 01-vel lépett hatályba. A társulás székhelye Deszk lett, így a munkaszervezet szerepét is az ottani Hivatal látja el.

### ***Szentesi Kistérség<sup>108</sup>:***

Az 1996. évi területfejlesztési törvényt megelőzően már megalakult az Árpád Kistérség-fejlesztő Önkormányzati Egyesület, majd a területfejlesztési törvénynek megfelelően később megalakították a Szentés és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulássá. 2004-ben megalakult Szentés Kistérség Többcélú Társulása, ami 2005 óta a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény alapján működött. A Fejlesztési

<sup>106</sup> Forrás: <http://www.kisterseg-szegedi.hu/tobbcelutarsulas.php?page=dokumentumok>, <https://eservices.szeged.eu/eku/letoltes.php?dokumentumID=236104>, ua. <http://www.kisterseg-szegedi.hu/files/3/SZKTT-Tarsulasi-Megallapodas-egyseges-2013-06-30-jovahagyva.pdf>, [http://www.bordany.hu/pages/varos\\_al.aspx?id=1521244](http://www.bordany.hu/pages/varos_al.aspx?id=1521244)

<sup>107</sup> Forrás: <https://eservices.szeged.eu/eku/letoltes.php?dokumentumID=219818>

<sup>108</sup> Forrás: [http://www.szentesinfo.hu/kisterseg/?page\\_id=26](http://www.szentesinfo.hu/kisterseg/?page_id=26), <http://www.szentesinfo.hu/kisterseg/wp-content/uploads/2011/11/tarsulassmsz2011.pdf>, <http://www.szentesinfo.hu/kisterseg/wp-content/uploads/2011/11/szkttmeg2011.pdf>, [http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/9/eloterjesztes/tarsulas\\_vagyonfelosztas.pdf](http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/9/eloterjesztes/tarsulas_vagyonfelosztas.pdf), [http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/8/eloterjesztes/kistersegi\\_tarsulas\\_megszuntetes.pdf](http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/8/eloterjesztes/kistersegi_tarsulas_megszuntetes.pdf), [http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/rk2/eloterjesztes/kisterseg\\_hi\\_megszuntetese.pdf](http://www.szentesinfo.hu/testulet/2013/rk2/eloterjesztes/kisterseg_hi_megszuntetese.pdf)

Tanács és Társulási Tanács lényegében közös szervvé vált. A társulást Szentes város mellett két nagyközség - Szegvár és Nagymágocs -, valamint öt kistelepülés, Fábiánsebestyén, Derekegyház, Eperjes, Árpádhalom és Nagytőke alkotta. A társulás 2013 végével megszűnt.



## 23. sz. melléklet: **A tervezett kérdések a kistérségi szinten dolgozó szakemberekhez**

Megítélése szerint, megfelelő szint-e a kistérség az állam és a szereplői által meghatározott céljainak ellátására (kiemelt tekintettel a közös feladatok ellátására, szolgáltatás fejlesztésre, helyi fejlesztésre, a fejlesztési tevékenységek koordinálására és a hatékonyabb forrásfelhasználásra)?

Megítélése szerint a kistérségi társulások mennyire váltak beágyazottá? Mennyire tekinthető szervesnek a fejlődésük?

Hogyan látta a kistérségi társulások szerepét a területi tervezés rendszerében? Hogyan zajlott a tervezés folyamata a kistérségen belül?

Véleménye szerint a 2011. évi CLXXXIX. törvény a realitáshoz való igazodást jelenti, vagy a társulási forma visszalépését jelenti egy alacsonyabb (fejlettségi) szint felé?

Melyek voltak a legfontosabb feladatai a kistérségi társulásoknak?

- Voltak-e a táj, a környezet megőrzésére, fejlesztésére irányuló célkitűzések és (megvalósult) pályázatok?
- Voltak-e a helyi mezőgazdasági, a helyi piac (ki) alakítására, erősítésére, promóciójára irányuló törekvések, célkitűzések? Megvalósult együttműködések, projektek?
- Voltak-e a turizmus fejlesztésére, összehangolására, promóciójára irányuló célkitűzések, megvalósult projektek?

Az előző struktúrákban dolgozó szakemberekkel mi lett? A know-how tudás és kultúra megőrződik, megőrződött-e az önkormányzati szférában?

Milyennek ítéli a kormányzat kistérségekre vonatkozó tevékenységét? A kistérségek szempontjából hogyan értékelhető a kormányzati politika? (a kistérségek fejlődése és a kormányzati politika közötti összefüggés)

Mi a véleménye, a 2011. évi CLXXXIX. törvényt követően fennmaradnak-e a kistérségi társulás vagy egyéb (pl.: LEADER HACS-ok) kistérségi szintű struktúrák képesek-e hasonló szerepet betölteni, mint a kistérségi többcélú társulások? (A fejlesztési típusú tevékenységeket milyen kistérségi szintű szervezeti struktúra képes átvenni?)

Milyennek ítéli a város és vidéke viszonyát a kistérségi együttműködések kapcsán? (A pályázatok kapcsán, forrás elosztás, stb.)

Ismer-e más országokban működő települési együttműködések? Mi róluk a véleménye?

24. melléklet: *Vas, Csongrád és Pest megyéken alkalmazott városi területegység módszerének számítási adattáblázatai*

**Magyarázat:**

**A** Több településből álló városi t.egység központi települése

**B** Több településből álló városi t.egység nem központi települése

**C** Önálló (magányos) városi t.egység

**V** Vidéki tér települése

A több településből álló városi egységeket mindig a legnépesebb település nevével jelöltük, akkor is, ha a városi egységnek nincs központi települése.

**Vas megye**

	Nép.szám (2011)	Belt. (2011)	Egyéb belt. (2011)	Kült. (2011)	Ellenőrző sor	Típus	A városi területegység neve
Körmend	11827	10863	1087	0	11950	A	Körmendi
Szombathely	88687	77507	1286	91	78884	A	Szombathelyi
Vasszécseny	1388	1384	0	0	1384	A	Vasszécsenyi
Gencsapáti	2758	2758	0	4	2762	B	Szombathelyi
Gyöngyösfalu	1128	1116	0	10	1126	B	Szombathelyi
Lukácsháza	1055	1035	0	0	1035	B	Szombathelyi
Magyarnádalja	222	221	0	0	221	B	Körmendi
Tanakajd	719	723	0	0	723	B	Vasszécsenyi
Táplánszentkereszt	2597	2586	0	0	2586	B	Szombathelyi
Vasalja	314	302	0	0	302	B	Szombathelyi
Bük	3425	3287	14	0	3301	C	
Celldőmölk	11291	10565	365	183	11113	C	
Csepreg	3351	3249	0	37	3286	C	
Ják	2626	2563	0	33	2596	C	
Jánosháza	2548	2525	0	4	2529	C	
Kőszeg	11691	10981	600	85	11666	C	
Répcelak	2629	2572	0	3	2575	C	
Sárvár	14945	13392	1149	236	14777	C	
Szentgotthárd	8768	6807	1845	26	8678	C	
Vasvár	4418	4189	186	12	4387	C	

Vép	3373	3522	0	12	3534	C	
Acsád	685	668	0	8	676	V	
Alsószőlők	358	341	0	28	369	V	
Alsóújlak	618	606	10	3	619	V	
Andrásfa	236	278	0	0	278	V	
Apátistvánfalva	361	364	0	0	364	V	
Bajánsenye	493	497	0	0	497	V	
Balogunyom	1187	1189	0	8	1197	V	
Bejcgyertyános	450	375	0	66	441	V	
Bérbaltavár	562	542	0	2	544	V	
Boba	845	831	0	0	831	V	
Borgáta	128	102	12	0	114	V	
Bozzai	314	246	0	73	319	V	
Bozsok	343	342	0	0	342	V	
Bő	690	685	0	0	685	V	
Bögöt	394	370	0	24	394	V	
Bögöte	279	276	0	0	276	V	
Bucsu	567	579	0	0	579	V	
Cák	291	269	0	5	274	V	
Chernelháza	195	188	0	0	188	V	
Csákánydoroszló	1765	1739	0	7	1746	V	
Csánig	355	343	0	3	346	V	
Csehi	265	256	0	0	256	V	
Csehimindszent	359	356	0	8	364	V	
Csempeszkopács	296	305	0	0	305	V	
Csénye	712	639	70	1	710	V	
Csipkerek	339	318	0	9	327	V	
Csönge	393	381	0	0	381	V	
Csörötnék	911	906	0	8	914	V	
Daraboshegy	100	100	0	0	100	V	
Dozmat	221	220	0	0	220	V	
Döbörhegy	140	133	0	0	133	V	
Döröske	85	79	0	3	82	V	
Duka	222	223	0	0	223	V	

Egervölgy	351	339	0	0	339	V	
Egyházashetye	319	307	0	0	307	V	
Egyházashollós	549	556	0	0	556	V	
Egyházasrádóc	1344	1330	9	0	1339	V	
Felsőcsatár	478	433	0	26	459	V	
Felsőjánosfa	187	203	0	0	203	V	
Felsőmarác	252	247	0	0	247	V	
Felsőszőlők	575	324	132	116	572	V	
Gasztony	441	430	0	0	430	V	
Gérce	1112	1081	0	18	1099	V	
Gersekarát	643	613	6	8	627	V	
Gór	309	294	0	0	294	V	
Gyanógeregye	149	124	24	0	148	V	
Győrvár	604	641	0	0	641	V	
Halastó	94	46	48	5	99	V	
Halogy	265	263	0	4	267	V	
Harasztifalu	150	148	0	0	148	V	
Hegyfalu	772	751	0	21	772	V	
Hegyháthodász	167	166	0	3	169	V	
Hegyhátsál	159	156	0	0	156	V	
Hegyhátszentjakab	283	267	6	0	273	V	
Hegyhátszentmárton	58	56	0	0	56	V	
Hegyhátszentpéter	130	162	0	0	162	V	
Horvátlövő	194	184	0	6	190	V	
Horvátzsidány	815	790	0	5	795	V	
Hosszúpereszteg	678	658	0	2	660	V	
Ikervár	1808	1758	0	43	1801	V	
Iklanberény	32	36	0	0	36	V	
Ispánk	101	90	0	0	90	V	
Ivác	710	696	0	2	698	V	
Jákfa	498	490	0	0	490	V	
Káld	1106	1072	0	27	1099	V	
Kám	409	400	0	0	400	V	
Karakó	184	187	0	0	187	V	

Katafa	354	345	0	0	345	V	
Keléd	72	70	0	0	70	V	
Kemeneskápolna	87	88	0	0	88	V	
Kemenesmagasi	846	834	0	0	834	V	
Kemenesmihályfa	504				0	V	
Kemenespálfa	413	399	0	0	399	V	
Kemenessömjén	588				0	V	
Kemenesszentmárton	196	187	0	5	192	V	
Kemestaródfa	223	222	0	0	222	V	
Kenéz	277	263	0	0	263	V	
Kenyeri	891	872	0	1	873	V	
Kercaszomor	202	154	37	2	193	V	
Kerkáskápolna	84	77	0	0	77	V	
Kétvölgy	104	105	0	0	105	V	
Kisrákos	206	202	0	0	202	V	
Kissomlyó	216	209	0	0	209	V	
Kisunyom	420	423	0	0	423	V	
Kiszsídány	82	85	0	0	85	V	
Kondorfa	524	515	0	0	515	V	
Köcsk	271	262	0	0	262	V	
Kőszegdoroszló	246	241	0	5	246	V	
Kőszegpaty	207	211	0	0	211	V	
Kőszegszerdahely	480	459	0	11	470	V	
Lócs	124	133	0	0	133	V	
Magyarlak	768	782	0	0	782	V	
Magyarszecsőd	447	376	0	68	444	V	
Magyarszombatfa	267	196	73	0	269	V	
Meggyeskovácsi	695	689	0	2	691	V	
Megyehíd	324	317	0	2	319	V	
Mersevát	611	602	0	0	602	V	
Mesterháza	156	149	0	0	149	V	
Mesteri	240	201	55	0	256	V	
Meszlen	218	220	0	0	220	V	
Mikosszéplak	335	323	0	0	323	V	

Molnaszecsőd	432	432	0	0	432	V	
Nádasd	1347	1329	0	26	1355	V	
Nagygeresd	276	268	0	0	268	V	
Nagykölked	146	147	0	0	147	V	
Nagymizdó	120	115	0	0	115	V	
Nagyrákos	287	275	0	0	275	V	
Nagysimonyi	1021	1000	0	1	1001	V	
Nagytilaj	125	134	0	9	143	V	
Nárai	1244	1247	0	2	1249	V	
Narda	481	469	0	0	469	V	
Nemesbőd	637	628	0	5	633	V	
Nemescsó	286	298	0	0	298	V	
Nemeskeresztúr	277	274	0	0	274	V	
Nemeskocs	305	298	0	0	298	V	
Nemeskolta	357	354	0	0	354	V	
Nemesládony	136	129	0	0	129	V	
Nemesmedves	20	17	0	0	17	V	
Nemesrempehollós	285	284	0	0	284	V	
Nick	489	472	0	14	486	V	
Nyőgér	317	322	0	0	322	V	
Olaszfa	399	396	0	0	396	V	
Ólmod	92	78	0	17	95	V	
Orfalu	64	61	0	0	61	V	
Ostffyasszonyfa	808	799	0	8	807	V	
Oszkó	670	670	0	2	672	V	
Ölbő	734	707	28	4	739	V	
Őrimagyarósd	221	229	0	0	229	V	
Őriszentpéter	1187	1125	53	0	1178	V	
Pácsony	280	166	0	6	172	V	
Pankasz	461	470	0	0	470	V	
Pápoc	279	289	0	1	290	V	
Pecöl	815	796	0	0	796	V	
Perenye	682	697	0	0	697	V	
Peresznye	641	569	0	76	645	V	

Petőmihályfa	211	226	0	0	226	V	
Pinkamindszent	160	154	0	0	154	V	
Pornóapáti	373	364	0	0	364	V	
Porpác	143	122	0	19	141	V	
Pósfa	267	263	0	0	263	V	
Pusztacsó	150	148	0	0	148	V	
Püspökmolnári	895	852	0	29	881	V	
Rábagyarmat	802	803	0	2	805	V	
Rábahídvég	1016	994	0	0	994	V	
Rábapaty	1648	1648	0	3	1651	V	
Rábatöttös	206	157	43	0	200	V	
Rádóckölked	272	275	0	0	275	V	
Rátót	241	242	0	0	242	V	
Répceszentgyörgy	109	116	0	0	116	V	
Rönök	418	396	0	18	414	V	
Rum	1133	1062	0	87	1149	V	
Sajtoskál	381	411	0	0	411	V	
Salköveskút	491	477	0	8	485	V	
Sárfimizdó	88	84	0	4	88	V	
Sé	1359	1370	0	7	1377	V	
Simaság	559	613	0	0	613	V	
Sitke	662	674	0	8	682	V	
Sorkifalud	659	543	94	18	655	V	
Sorkikápolna	260	266	0	0	266	V	
Sorokpolány	830	817	0	4	821	V	
Sótony	662	657	0	0	657	V	
Söpte	776	770	22	0	792	V	
Szaknyér	52	51	0	0	51	V	
Szakonyfalu	358	356	0	0	356	V	
Szalafő	203	198	0	0	198	V	
Szarvaskend	215	213	0	0	213	V	
Szatta	80	78	0	0	78	V	
Szeleste	675	653	0	8	661	V	
Szemenye	318	297	0	0	297	V	

Szentpéterfa	1001	987	0	0	987	V	
Szergény	326	310	0	0	310	V	
Szőce	324	223	98	0	321	V	
Telekes	518	531	0	0	531	V	
Tokorcs	340	335	0	8	343	V	
Tompaládony	304	302	0	0	302	V	
Tormásliget	312	273	0	36	309	V	
Torony	1938	1934	0	3	1937	V	
Tömörd	274	264	0	0	264	V	
Uraiújfalu	884	871	0	9	880	V	
Vámoscsalád	296	283	0	3	286	V	
Vásármiske	343	340	0	4	344	V	
Vasasszonyfa	370	362	0	0	362	V	
Vasegerszeg	382	371	0	0	371	V	
Vashosszúfalu	353	353	0	0	353	V	
Vaskeresztes	342	322	0	14	336	V	
Vassurány	839	817	0	1	818	V	
Vasszentmihály	335	337	0	0	337	V	
Vasszilvagy	386	380	0	0	380	V	
Vát	700	688	0	0	688	V	
Velem	341	325	0	0	325	V	
Velemér	74	70	0	0	70	V	
Viszák	250	248	0	0	248	V	
Vönöck	748	758	0	4	762	V	
Zsédény	183	183	0	0	183	V	
Zsennye	95	96	0	0	96	V	



## Csongrád megye

	Nép.szám (2011)	Belt. (2011)	Egyéb belt. (2011)	Kült. (2011)	Ellelnőrző sor	Típus	Városi területegység neve
Magyarcsanak	1471	1466	0	22	1488	B	Apátfalvai
Algyő	5092	4678	0	740	5418	C	
Ásotthalom	3871	2305	0	1817	4122	C	
Balástya	3470	1367	0	2131	3498	C	
Bordány	3231	2132	0	1098	3230	C	
Csanádpalota	3011	2898	0	25	2923	C	
Csongrád	17272	15158	429	1655	17242	C	
Deszk	3478	3531	0	29	3560	C	
Domaszék	4768	2634	0	2228	4862	C	
Földeák	3132	2999	0	101	3100	C	
Hódmezővásárhely	46254	41561	1016	3470	46047	C	
Kistelek	7196	6460	0	643	7103	C	
Kiszombor	3976	3900	0	35	3935	C	
Makó	23650	23315	115	253	23683	C	
Maroslele	2145	2107	0	10	2117	C	
Mindszent	7028	6795	0	119	6914	C	
Mórahalom	5761	4430	0	1374	5804	C	
Nagymágocs	3125	2788	131	184	3103	C	
Röszke	3046	2507	0	579	3086	C	
Sándorfalva	7926	7217	0	654	7871	C	
Szatymaz	4605	2213	0	2445	4658	C	
Szeged	161131	163463	3201	1384	168048	C	
Szegvár	4634	4350	0	229	4579	C	
Szentes	28745	26263	828	1418	28509	C	
Üllés	3113	2260	0	786	3046	C	
Zákányszék	2701	1441	0	1303	2744	C	
Zsombó	3386	2151	0	1211	3362	C	
Apátfalva	3043	3012	0	28	3040	A	Apátfalvai
Ambrózfalva	501	496	0	0	496	V	
Árpádhalom	537	484	0	42	526	V	

Baks	2018	1578	407	20	2005	V	
Csanádalberti	442	445	0	2	447	V	
Csanytelek	2819	1565	0	1211	2776	V	
Csengele	1940	852	0	1095	1947	V	
Derekegyház	1630	1284	153	184	1621	V	
Dóc	740	516	0	217	733	V	
Eperjes	572	385	0	154	539	V	
Fábiánsebestyén	2094	1958	0	81	2039	V	
Felgyő	1255	825	0	390	1215	V	
Ferencszállás	620	623	0	0	623	V	
Forráskút	2338	1486	0	801	2287	V	
Királyhegyes	678	619	0	46	665	V	
Klárafalva	478	468	0	5	473	V	
Kövegy	385	374	0	3	377	V	
Kübekháza	1465	1457	0	6	1463	V	
Mártély	1299	1091	0	224	1315	V	
Nagyér	521	514	0	1	515	V	
Nagylak	476	424	32	32	488	V	
Nagytőke	425	302	0	110	412	V	
Óföldreák	453	452	0	4	456	V	
Ópusztaszer	2213	1399	0	775	2174	V	
Öttömös	737	429	0	270	699	V	
Pitvaros	1461	1409	0	0	1409	V	
Pusztamérges	1235	946	0	266	1212	V	
Pusztaszer	1478	940	141	377	1458	V	
Ruzsa	2507	1413	0	1067	2480	V	
Székkutas	2271	1750	0	534	2284	V	
Tiszasziget	1707	1584	0	124	1708	V	
Tömörkény	1758	1009	0	744	1753	V	
Újszentiván	1655	1642	0	28	1670	V	

## Pest megye

	Nép.szám (2011)	Belt. (2011)	Egyéb belt. (2011)	Kült. (2011)	Ellelnőrző sor	Típus	Városi t.egység neve
Aszód	6122	6250	0	8	6258	A	Aszód-Bagi
Bag	3790	3813	0	33	3846	A	Aszód-Bagi
<b>Budapest</b>	1725578				0	A	Budapesti
Ráckeve	9900	9374	139	242	9755	A	Ráckevei
Sülysáp	8244				0	A	Sülysápi
Szentendre	24959	24528	668	115	25311	A	Szentendrei
Telki	3526	3661	0	0	3661	A	Telki
Tura	7869	7700	0	74	7774	A	Turai
Verőce	3545	2586	689	388	3663	A	Verőcei
Zsámbék	5226	4998	0	176	5174	A	Zsámbéki
Gomba	2932	2751	97	22	2870	A	Gombai
Gödöllő	32915	32203	0	319	32522	A	Gödöllői
Bénye	1197	1170	0	9	1179	B	Gombai
Biatorbágy	12567				0	B	Budapesti
Budajenő	1712	1302	385	6	1693	B	Telki
Budakalász	10351	10095	74	450	10619	B	Budapesti
Budakeszi	13495	13032	0	470	13502	B	Budapesti
Budaörs	26921	26513	0	244	26757	B	Budapesti
Csömör	8900	7948	834	511	9293	B	Budapesti
Diósd	8761	8973	83	0	9056	B	Budapesti
Domony	2170	1830	169	107	2106	B	Aszód-Bagi
Dunaharaszti	20150	20277	168	22	20467	B	Budapesti
Dunakeszi	39479	40366	0	179	40545	B	Budapesti
Ecser	3626	3611	0	164	3775	B	Budapesti
Érd	63004	63568	0	63	63631	B	Budapesti
Erdőkertesz	7408	6499	808	0	7307	B	Gödöllői
Fót	18653	16335	1318	1415	19068	B	Budapesti
Galgahévíz	2510	2458	24	12	2494	B	Turai
Göd	17575	16900	552	24	17476	B	Budapesti
Gyál	22805	23009	0	329	23338	B	Budapesti

Gyömrő	16209	16091	0	159	16250	B	Budapesti
Halásztelek	9008	8908	0	292	9200	B	Budapesti
Hévízgyörk	3040	3021	0	8	3029	B	Aszód-Bagi
Iklad	2063	2063	0	8	2071	B	Aszód-Bagi
Kerepes	9814	9681	0	387	10068	B	Budapesti
Kismaros	2060	1711	270	44	2025	B	Verőcei
Kistarcsa	11690	11933	0	20	11953	B	Budapesti
Leányfalu	3459	3385	0	0	3385	B	Szentendrei
Maglód	11598	11732	0	6	11738	B	Budapesti
Órbottyán	7097	6329	0	773	7102	B	Gödöllői
Pécel	14970	14799	0	264	15063	B	Budapesti
Pilisborosjenő	3481	2951	377	150	3478	B	Budapesti
Pilisszentiván	4153	4111	0	54	4165	B	Budapesti
Pilisvörösvár	13757	13022	0	645	13667	B	Budapesti
Pócsmegyer	1836	615	1237	7	1859	B	Szentendrei
Pomáz	16371	15817	0	805	16622	B	Budapesti
Solymár	9672	9462	139	285	9886	B	Budapesti
Szada	4574	836	3863	29	4728	B	Gödöllői
Szigetbecse	1334	1222	63	16	1301	B	Ráckevei
Szigethalom	16750	16385	75	426	16886	B	Budapesti
Szigetszentmárton	2144	1843	277	7	2127	B	Budapesti
Szigetszentmiklós	34132	21013	13474	221	34708	B	Budapesti
Sződ	3601	3657	0	27	3684	B	Budapesti
Sződliget	4397	3913	351	200	4464	B	Budapesti
Tápiószecső	6237	4782	1326	69	6177	B	Súlysápi
Tárnok	8734	8054	190	561	8805	B	Budapesti
Tök	1337	1245	58	38	1341	B	Zsámbéki
Tököl	10024	10580	191	8	10779	B	Budapesti
Törökbálint	12776	10229	1377	1235	12841	B	Budapesti
Üröm	7012	5676	1526	154	7356	B	Budapesti
Vác	33553	32809	177	845	33831	B	Budapesti
Vecsés	20041	20032	0	56	20088	B	Budapesti
Veresegyház	15927	681	15217	0	15898	B	Gödöllői
Abony	14971	14172	0	744	14916	C	

Albertirsa	12136	10224	0	1792	12016	C	
Alsónémedi	5114	5049	0	95	5144	C	
Bugyi	5121	4502	70	485	5057	C	
Cegléd	36790	32046	948	3651	36645	C	
Ceglédbercel	4339	4303	0	43	4346	C	
Csemő	4118	1590	0	2458	4048	C	
Csobánka	3110	2921	0	232	3153	C	
Dabas	16498	14784	1310	292	16386	C	
Dánszentmiklós	2877	2456	339	49	2844	C	
Dány	4451	4048	301	81	4430	C	
Délegyháza	3338	2799	260	319	3378	C	
Dömsöd	5803	5049	417	240	5706	C	
Dunabogdány	3066	2997	0	40	3037	C	
Dunavarsány	7285	5954	1283	126	7363	C	
Farmos	3594	3142	0	364	3506	C	
Felsőpakony	3329	3255	0	131	3386	C	
Herceghalom	2105	2128	0	7	2135	C	
Hernád	4132	3492	0	600	4092	C	
Inárcs	4384	4038	0	358	4396	C	
Isaszeg	11132	10657	0	495	11152	C	
Jászkarajenő	2797	2549	0	202	2751	C	
Kakucs	2717	2673	0	19	2692	C	
Kartal	5659	5602	0	0	5602	C	
Kiskunlacháza	8915	7892	490	381	8763	C	
Kóka	4366	4079	0	259	4338	C	
Kosd	2474	2359	0	103	2462	C	
Mende	4128	4130	0	1	4131	C	
Mogyoród	6314	5445	672	320	6437	C	
Monor	17782	16676	0	950	17626	C	
Monorierdő	4134	3882	0	265	4147	C	
Nagykátá	12690	11712	0	755	12467	C	
Nagykovácsi	6648	6712	0	383	7095	C	
Nagykőrös	24390	20978	0	3156	24134	C	
Nagymaros	4708	3598	753	328	4679	C	

Nagytarcsa	3835	3933	0	7	3940	C	
Nyáregyháza	3741	2549	1041	129	3719	C	
Ócsa	9005	8464	231	290	8985	C	
Örkény	4804	4385	0	345	4730	C	
Páty	6824	6612	0	397	7009	C	
Perbál	2065	2010	0	36	2046	C	
Péteri	2176	2139	0	65	2204	C	
Pilis	11586	9776	0	2583	12359	C	
Piliscsaba	7938	7186	1235	51	8472	C	
Pilisszántó	2865	1954	0	1048	3002	C	
Pilisszentkereszt	2266	2145	84	30	2259	C	
Sóskút	3036	2754	10	293	3057	C	
Százhalombatta	18396	10892	7032	28	17952	C	
Szentmártonkáta	4981	4086	0	807	4893	C	
Szigetcsép	2288	1944	168	142	2254	C	
Szigetmonostor	2197	1204	945	53	2202	C	
Szob	2847	2755	0	39	2794	C	
Táborfalva	3393	2928	0	410	3338	C	
Tahitótfalu	5440	5415	0	73	5488	B	Szentendrei
Taksony	6097	6017	0	0	6017	C	
Tápióbicske	3460	3224	0	180	3404	C	
Tápiógyörgye	3574	3397	0	48	3445	C	
Tápióság	2615	3580	0	21	3601	C	
Tápiószele	6036	5838	0	76	5914	C	
Tápiószentmárton	5355	4721	443	78	5242	C	
Tápiószőlős	2954	2088	220	618	2926	C	
Tóalmás	3260	3022	0	188	3210	C	
Törtel	4396	3844	0	489	4333	C	
Újhartyán	2715	2673	3	9	2685	C	
Újszilvás	2629	2378	0	194	2572	C	
Úri	2580	2571	0	10	2581	C	
Üllő	11353	11194	102	129	11425	C	
Vácszentlászló	2059	1928	0	65	1993	C	
Valkó	2439	2424	0	12	2436	C	

Zsámbok	2391	2408	0	0	2408	C	
Acsa	1429	1378	0	40	1418	V	
Apaj	1245	1181	0	58	1239	V	
Áporka	1125	1006	66	38	1110	V	
Bernecebaráti	922	901	0	0	901	V	
Csévharaszt	1902	1781	0	106	1887	V	
Csomád	1491	959	564	22	1545	V	
Csörög	1922	1859	0	85	1944	V	
Csővár	636	627	0	0	627	V	
Galgagyörk	1074	1047	0	0	1047	V	
Galgamácsa	1904	1890	0	28	1918	V	
Ipolydamásd	354	346	0	0	346	V	
Ipolytölgyes	417	409	0	2	411	V	
Káva	687	657	0	1	658	V	
Kemence	1027	1007	10	8	1025	V	
Kisnémedi	661	659	0	0	659	V	
Kisoroszi	944	923	0	4	927	V	
Kocsér	1905	1437	0	455	1892	V	
Kóspallag	774	739	0	24	763	V	
Kőröstetétlen	892	848	0	41	889	V	
Letkés	1115	1108	0	1	1109	V	
Lórév	292	270	0	3	273	V	
Majosháza	1470	1472	0	10	1482	V	
Makád	1203	1163	19	8	1190	V	
Márianosztra	914	1375	0	14	1389	V	
Mikebuda	687	478	0	188	666	V	
Nagybörzsöny	800	766	0	12	778	V	
Nyársapát	1931	1112	0	839	1951	V	
Pánd	2026	1936	0	31	1967	V	
Penc	1491	1440	0	26	1466	V	
Perőcsény	299	311	0	1	312	V	
Pilisjászfalu	1548	1517	0	51	1568	V	
Pilisszentlászló	1149	1219	0	4	1223	V	
Pusztavacs	1384	1109	0	265	1374	V	

Pusztazámor	1149	1148	0	20	1168	V	
Püspökhátvan	1494	1457	0	0	1457	V	
Püspökszilágy	755	744	0	8	752	V	
Rád	1942	1898	0	1	1899	V	
Remeteszőlős	729	779	0	0	779	V	
Szentlőrincbéta	1929	1887	0	1	1888	V	
Szigetújfalu	2015	1894	0	120	2014	V	
Szokolya	1780	1750	0	50	1800	V	
Tatárszentgyörgy	1895	1747	0	114	1861	V	
Tésa	82	73	0	0	73	V	
Tinnye	1579	1557	0	50	1607	V	
Újlengyel	1707	1578	0	100	1678	V	
Vácduka	1329	1371	0	0	1371	V	
Vácegres	860	848	0	36	884	V	
Váchartyán	1761	1733	0	2	1735	V	
Váckisújfalu	417	432	0	1	433	V	
Vácrátót	1866	1781	0	89	1870	V	
Vámosmikola	1615	1592	0	0	1592	V	
Vasad	1882	1507	0	401	1908	V	
Verseg	1418	1345	0	45	1390	V	
Visegrád	1727	1419	280	19	1718	V	
Zebegény	1323	1137	37	41	1215	V	